



**LAUREA**  
AMMATTIKORKEAKOULU  
*Yhdessä enemmän*

# Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta

Mäki, Mari

2017 Laurea

# Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta

Mäki, Mari  
Liiketalous  
Opinnäytetyö  
Marraskuu, 2017

Mäki Mari

### Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonta

Vuosi	2017	Sivumäärä	67
-------	------	-----------	----

Opinnäytetyön aiheena on lakien säätämisen perustuslainmukaisuuden valvonta, jota toteutetaan pääsääntöisesti ennakollisena lainsäätämisvaiheen valvontana. Perustuslaissa on säädetty perustuslakivaliokunnan keskeisestä roolista lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Opinnäytetyössä käsitellään Suomen valtiosäätöä, perusoikeusjärjestelmää, perustuslakia sekä lainsäädännön historiallista kehitystä, jotta lukijan on helpompi ymmärtää, mihin lainsäädäntö perustuu, millainen on lainsäätämismenettely sekä millainen merkitys perusoikeuksilla on perustuslaissa. Historialliset muutokset vaikuttavat voimakkaasti valtion oikeusvaltiokehitykseen ja siihen, miten perusoikeuksiin suhtaudutaan yhteiskunnassa. Perustuslaki on lainsäädäntömme kivijalka ja se on ensisijainen kaikkien muiden Suomen lakeihin nähden. Perustuslaissa määritellyt pääperiaatteet tasavaltaisuus, parlamentarismi, oikeusvaltioperiaate ja perustuslain ensisijaisuus määrittävät lainsäädäntömme perustaa eli luovat perustavanlaatuisen toimintamallin valtiovalan toiminnalle ja lainkäytölle yhteiskunnassa.

Julkisen keskustelun aiheena on ollut lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan toimivuus ja kehitystarpeet. Perustuslakivaliokunnan rooliin kuuluu se, että se saa antaa lausuntonsa ainoastaan hallituksen lakiluonnoksista, jotka on sille nimenomaisesti osoitettu lausuttavaksi. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan puutteena voidaan nähdä tilanne, jossa eduskunnan käsittelyyn edenneessä lakiehdotuksessa havaitaan perustuslain vastaisia elementtejä. Heikentynyttä lainvalmisteluprosessia on yritetty puolustaa argumenteilla kiire ja poliittinen paine. Ne voivat johtaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden syrjäytymiseen. Perustuslakivaliokunnan toiminnasta on käytetty esimerkkinä hallituksen lakiluonnosta sosiaali- ja terveysalan rakenneuudistukseksi eli sote-uudistusta ja siinä erityisesti keskittyen kansalaisten valinnanvapautta koskevaan lakiluonnokseen. Perustuslakivaliokunta on kesällä 2017 lausunnossaan todennut lakiluonnoksessa olevan perustuslainvastaisia seikkoja. Lakiluonnos on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta palautettu takaisin ministeriön valmisteluun.

Asiasanat: Valtiosäätö, perustuslaki, perustuslainmukaisuus, lainsäätäminen, perusoikeus

Mäki Mari

**The constitutionality control of legislation**

Year	2017	Pages	67
------	------	-------	----

The subject of the thesis is to adjust the constitutionality control of legislation which is implemented as preliminary control in a legislative process. It is provided in the Constitutional Law that the Constitutional Law Commission has an essential role in the constitutionality control of legislation. The thesis introduces the Finnish Constitution, the Fundamental Rights System, the Constitutional Law and the historical development of legislation in order to make it easier for the reader to understand what legislation is based on, what is the legislation process and what is the meaning of fundamental rights in Constitution Law. Historical changes have a strong influence on state development and how fundamental rights are related in society. The Constitutional Law is the basis of our legislation and it is a priority for all other Finnish laws. The main principles laid down in the Constitutional Law are republicanism, parliamentarism, the rule of constitutional state and primacy of the Constitutional Law are defining the foundations of our legislation, so they are creating the rule of functioning of the state and jurisdiction in society.

Recently, the topic of public conversation has been the lack of constitutional control of the laws and its development needs. The role of the Constitutional Law Commission contains that it can only give it's opinion on law proposals specifically addressed to it. This can be experienced as a shortage in the legislative process and in the process of controlling the constitutionality of laws if it finds out to be matters against the constitutional law in a law draft during the act of the Parliament. The reasons for the shortcomings of the legislative process have been publicly disclosed, for example, in the form of rush and political pressure. These arguments have attempted to defend the weakened process of legislature, which could lead to the displacing of the principles of good legislative process. The thesis presents an example of a major restructuring in the social and health sector, that is called sote-reform. From the whole sote-reform there is presented mainly the law draft concerning the citizens' freedom to choose their health care producer. This is because the Constitutional Law Commission, in it's summer 2017 statement, stated that the law draft had a few points against the Constitutional Law. The Constitutional Law Commission has returned the law proposal back to the Ministry's preparation.

**Keywords:** The Finnish Constitution, The Constitutional Law, constitutionality, legislative, The Fundamental Rights

## Laki- ja asiakirjaluettelo

Asetuksella annettu valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)  
Eduskunnan työjärjestys (40/2000)  
Hallintolaki (HL 434/2003)  
Kokoontumislaki (530/1999)  
Perusoikeusuudistus (HE 309/1993)  
Perustuslaki (731/1999)  
Sopimus Euroopan unionista (EYVL C 202 (2016))  
Vaalilaki (714/1998)  
Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

### HE

#### Hallituksen esitys

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993)

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998)

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017)

### PeVM

#### Perustuslakivaliokunnan mietintö

Perustuslakivaliokunnan mietintö no 5 valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatointaan ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1983 antaman kertomuksen johdosta (PeVM 5/1985)

Perustuslakivaliokunnan mietintö no 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994)

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 1/1998) Suomen uudeksi Hallitusmuodoksi (PeVM 10/1998)

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 102/2003) laiksi perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVM 5/2005)

### PeVL

#### Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (no 54) laiksi laintarkastuskunnasta annetun lain muuttamisesta (PeVL 10/1989)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 73/1997) koskien muutoksenhakua työvoima-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 12/1997)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 6/1997) koskien oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi (PeVL 23/1997)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 10/1998) laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta (PeVL 12/1998)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 76/1998) pelastustoimilaiksi (PeVL 31/1998)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 162/2002) rautatielaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 66/2002)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 240/2004) laiksi väylänmaksulain muuttamisesta (PeVL 46/2004)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 17/2005) laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (PeVL 25/2005)

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 26/2017) hallituksen esityksistä:

1. Hallituksen esitys (HE 15/2017) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
2. Hallituksen esitys (HE 47/2017) eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta
3. Hallituksen esitys (HE 52/2017) eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta
4. Hallituksen esitys (HE 57/2017) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta
5. Hallituksen esitys (HE 71/2017) eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

## Lyhenneluettelo

PeL	Perustuslaki
EU	Euroopan unioni
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
OECD	Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö
WTO	Maaailman kauppajärjestö
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
HE	Hallituksen esitys
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto

## Sisällys

1	Johdanto .....	9
2	Metodit ja tavoitteet .....	9
3	Suomen valtiosääntö .....	11
4	Suomen perusoikeusjärjestelmä .....	13
	4.1 Perusoikeuksien määritelmä .....	13
	4.2 Suomen perustuslaki .....	14
	4.3 Perustuslain pääperiaatteet .....	15
5	Suomen lainsäädännön ja perusoikeusjärjestelmän historiallinen kehitys .....	18
	5.1 Suomen perustuslaki- ja perusoikeusuudistukset .....	25
	5.2 Perusoikeudet ja Euroopan Unionin oikeus .....	27
	5.3 Perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset .....	28
	5.4 Lainsäädännön kehityksen yhteiskunnallinen merkitys .....	29
6	Lakien säätäminen .....	30
	6.1 Eduskunta .....	30
	6.2 Valtioneuvosto .....	31
	6.3 Lainsäätämismenettely .....	33
7	Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta .....	38
	7.1 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri .....	38
	7.2 Eduskunnan perustuslakivaliokunta .....	39
	7.2.1 Perustuslakivaliokunnan tehtävät .....	39
	7.2.2 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö .....	43
	7.3 Perustuslainmukaisuuden valvonta .....	43
	7.3.1 Perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta .....	44
	7.3.2 Perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta .....	47
	7.4 Perustuslainmukaisuuden valvonta ja sote-uudistus .....	51
8	Pohdinta .....	58
	Lähteet .....	62
	Kuviot .....	67



## 1 Johdanto

Opinnäytetyössä käsitellään eduskunnan perustuslakivaliokunnan roolia lakien säätämisessä Suomessa. Perustuslakivaliokunnan päätehtävä on valvoa lakien perustuslainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja hallituksen esityksistä eli lakiluonnoksista, jotka koskevat perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja jotka sille on annettu lausuttavaksi. Opinnäytetyössä käsitellään, mikä on perustuslakivaliokunnan valvova rooli lainsäätämisessä ja miten perustuslainmukaisuus taataan lainsäätämismenettelyssä. Taustalla on yhteiskunnallinen keskustelu liittyen valtion ylimmän laillisuusvalvojan oikeuskanslerin esittämiin argumentteihin perustuslakivaliokunnan lausumisvaiheen ohittamisesta. Lainsäätämismenettelyn tulee olla tehokas ja resurssien säästävä, joiden toteutuminen voi vaarantua lainsäätämismenettelyn vaiheiden laiminlyöntien vuoksi. Opinnäytetyössä käsitellään, pitäisikö perustuslakivaliokunnalla tai muulla valtion elimellä olla erilaiset oikeudet puuttua lainsäätämisessä havaittuihin epäkohtiin ja olisiko Suomen mahdollista ottaa käyttöön perustuslakituomioistuin, joka on toiminnassa esimerkiksi Saksassa.<sup>1</sup>

Tällä hetkellä vireillä olevaa hallituksen esitystä asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveyshuollossa (HE 47/2017) eli sote-uudistusta voidaan pitää esimerkkinä, miten lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa toteutetaan Suomessa. Sote-uudistuksesta käsitellään asiakkaiden palveluiden valinnanvapautta koskevaa osaa sekä lakiluonnokseen sisältyneitä perustuslainvastaisia elementtejä. Valinnanvapauslakiluonnos on osa hallituksen kokonaisuutena, joka sisältää viisi eri hallituksen esitystä. Sote-uudistukseen liittyviä hallituksen lakiluonnoksia on valmisteltu ministeriöissä ja siirretty perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi eduskunnan käsittelystä. Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa hallituksen lakiluonnoksista kesällä 2017. Yhteiskunnalliset tekijät kuten kiire, poliittinen paine ja tiukat aikataulut voivat johtaa huolimattomuuteen ja siihen, että ministeriöissä tehtävään lainvalmistelutyöhön ei pystytä paneutumaan niiden vaatimalla intensiteetillä. Tällöin lakiehdotusta ei voida hyväksyä sellaisenaan ja se on palautettava uudelleen ministeriön lainvalmisteluun tai lainvalmistelusta on luovuttava kokonaan.<sup>2</sup>

## 2 Metodit ja tavoitteet

Opinnäytetyö sijoittuu julkisoikeuteen ja sen sisällä valtiosääntöoikeuden alaan. Julkisoikeus tarkoittaa oikeuden alaa, jossa laeilla säännellään tilanteita, joissa toisena osapuolena on julkinen valta. Valtiosääntöoikeudelliset asiat ovat yhteiskunnan perustavaa laatua olevia peri-

---

<sup>1</sup> <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005011266.html>, Jonkka.

<sup>2</sup> HE 47/2017. Kts. myös Jonkka <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005011266.html>

aatteita ja niillä säännellään demokratiaa sääteleviä periaatteita ja niiden velvoittavuus kohdistuu nimenomaisesti julkiseen valtaan ja viranomaisiin. Valtiosääntöoikeus sääntelee julkisen vallan käyttöä, määrittää ylimmän hallinnon elinten tehtäviä ja vastuuta sekä antaa perussääntelyn kansallisten perusoikeuksien ja kansainvälisten perus- ja ihmisoikeussopimusten noudattamiselle. Perustuslaki on tärkein aihealuetta sääntelevä laki. Koska perustuslaki on ylin lainsäädäntövaltan ja lainkäytön perusta, työssä liikutaan normihierarkian ylimmällä tasolla. Suomen perustuslaissa säädetään Suomen valtio-oikeudellisista periaatteista sekä Suomen valtiosäännöstä ja sen merkityksestä.<sup>3</sup>

Suomen perustuslain sisältöä, lähtökohtia ja pääperiaatteita käsitellään tiiviisti, jotta lukija voisi ymmärtää millaisia lakien tulisi Suomessa olla, jotta ne olisivat Suomen perustuslain mukaisia. Perustuslain tulisi täyttää sille annetut tehtävät ylimpänä ja ensisijaisena oikeuslähteenä. Opinnäytetyössä pohditaan, onko Suomessa mahdollista säätää perustuslakia alemman tasoisia lakeja, jotka kuitenkin vaikuttavat perustuslain alueella eli poikkeuslakeja. Opinnäytetyön keskeisiä käsitteitä ovat julkisoikeus, perustuslaki, perustuslainmukaisuus, lainsäätäminen, Suomen valtiosääntö, perusoikeudet.<sup>4</sup>

Aihe on ollut ajankohtainen Suomessa jo pitkään, sillä lakien perustuslainmukaisuudesta ja valvonnasta on keskusteltu julkisesti. Kesällä 2017 julkaistiin perustuslakivaliokunnan lausunto koskien sote-uudistusta, jossa todettiin lakiluonnosten sisältävän perustuslainvastaisia seikkoja. Opinnäytetyössä tutkitaan perustuslakivaliokunnan toimenkuvaa ja vastuuta lainsäätämisprosessin perustuslainmukaisuuden valvojana sekä sen lausuntojen painoarvoa ja valiokunnan vaikutusmahdollisuuksia prosessin aikana.<sup>5</sup> Perustuslakivaliokunta valvoo perustuslain periaatteiden toteutumista Suomen lainsäädäntöprosessissa. Perustuslakivaliokunta saa arvioitavakseen ja lausuttavakseen sille erikseen osoitetut lakiluonnokset, joissa on kosketuspintaa perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu varmistaa, ettei eduskunnan käsitteelyyn menevät lakiluonnokset sisällä perustuslainvastaisia säännöksiä. Säädettyä laki ei voi olla ristiriitainen Suomen perustuslain kanssa, vaan sen kirjoitettua muotoa on muutettava lainvalmistelussa sellaiseksi, että se voidaan hyväksyä tai vaihtoehtoisesti sen valmistelusta voidaan luopua kokonaan.<sup>6</sup>

Lainsäädännön taustalla vaikuttavat myös Euroopan unionin (EU) jäsenyyden myötä Suomea velvoittavat sopimukset ja EU-oikeuden aiheuttamat pakolliset muutokset kansallisessa lainsäätämisessä sekä lakien soveltamisessa. Suomi on EU:n jäsenenä velvollinen noudattamaan

---

<sup>3</sup> Jyränki-Husa 2015, 74. HE 1/1998 vp, 125-126. Kts. myös <http://finlex.fi/lainvalmistelu>.

<sup>4</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Ojanen 2015, 57-58. Kts. myös Viljanen 2011, 835.

<sup>5</sup> <http://finlex.fi/lainvalmistelu>. Ojanen 2015, 57-58. Kts. myös Viljanen 2011, 835.

<sup>6</sup> <http://finlex.fi/lainvalmistelu>. Ojanen 2015, 57-58. Kts. myös Viljanen 2011, 835.

EU:n lainsäädäntöä, sillä Suomi on luovuttanut sopimuksilla EU:n kanssa osan suvereniteetista eli itsemääräämisoikeudestaan EU:lle. Osa EU-oikeudesta on välittömästi Suomea velvoittavaa, jolloin sitä ei tarvitse erikseen säätää osaksi Suomen lainsäädäntöä. Osa EU-oikeudesta tulee implementoida osaksi kansallista oikeutta, jolloin Suomea velvoittaa tietty käyttöönottoaika, jonka puitteissa Suomen on saatettava laki kansallisesti voimaan.<sup>7</sup>

Opinnäytetyön lähteinä on käytetty perusoikeus- ja perustuslakiasiantuntijoiden teoksia, lakeja, hallituksen esityksiä (HE) ja hallituksen sekä perustuslakivaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja (PeVM, PeVL). Opinnäytetyön tutkimusongelma määrittää sen, mitä tutkimusmenetelmää tutkimuksessa tulee käyttää. Tutkimuksellisenä lähestymistapana tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista eli laadullista tai kvantitatiivista eli määrällistä tutkimustapaa, joista opinnäytetyössä voidaan käyttää elementtejä molemmista, koska ne täydentävät toisiaan. Laadullisen tutkimuksen erityispiirre on, että tavoite ei ole löytää totuutta asiassa, vaan tutkimisen aikana muodostuneiden tulkintojen avulla esittää sellaista tietoa, joka on ollut välittömän havainnoinnin ulkopuolella.<sup>8</sup>

### 3 Suomen valtiosääntö

Valtiosääntöoikeus sääntelee julkisen vallan käyttöä ja määrittää ylimmän hallinnon elinten tehtäviä, vastuita ja antaa perussääntelyn kansallisten perusoikeuksien sekä kansainvälisten perus- ja ihmisoikeussopimusten noudattamiselle. Perustuslaki on tärkein aihealuetta sääntelevä laki. Valtiosääntöoikeudella tarkoitetaan julkisoikeudellista oikeudenalaa sekä valtiosääntönormistoa, jonka ympärille on kehitetty systemaattista ja vuorovaikutuksellista kirjoitetun oikeuden, soveltamiskäytännön sekä lainopin kokonaisuutta. Tämän vuorovaikutuksellisessa kehässä päätoimijoina ovat eduskunta, joka säätää tavalliset lait ja perustuslait sekä eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on tulkita perustuslakia ja huolehtia lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta. Yhtenä päätoimijana on myös oikeudellinen tiedeyhteisö eli eri alueilla ja tahoilla toimivat valtiosääntöoikeuden tutkijat. Perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on suuri merkitys tulkittaessa perustuslain kirjoitettua sanamuotoa niin kuin valtion ylinten elinten käyttämillä pitkäaikaisilla käytännöillä voi olla tietyissä olosuhteissa arvoa valtiosääntöoikeudellisena oikeuden tulkinta lähteenä. Tärkeitä tulkintalähteitä ovat myös korkeimpien oikeusasteiden tulkintakäytännöt sekä lainvalmisteluaineistot.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> <http://finlex.fi/lainvalmistelu>.

<sup>8</sup> Hirsjärvi 2007, 260-262. Vilkkä 2015, 118-120. ”Molempia tutkimusmenetelmiä voidaan käyttää rinnakkain ja voivat olla rakenteellisesti sisäkkäin tai toisiaan seurat. Yleisesti määriteltynä kvantitatiivinen tutkimus sisältää ja käsittelee numeroita ja kvalitatiivinen asioiden merkityksiä.” Kts. myös Alasuutari 1994, 34 ja Varton 1992, 64.

<sup>9</sup> Jyränki-Husa 2015, 74. Kts. myös Ojanen 2001, 11-13, Saraviita 2011, 30-32.

Valtiosäännöstä voidaan käsitteenä puhua joko suppeassa tai laajassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä valtiosääntö-termin viitataan olevan synonyymi perustuslailla, jota käytetään ilmaisuissa perustuslain (731/1999) 1.2 §:ssä ”Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa”-ilmaisussa ja perustuslain 94.3 §:ssä ”valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet”. Perustuslain 1 §:ssä on säädetty kolmesta valtiosääntömme taustalla olevasta perustavanlaatuisista arvoista, joita ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Ne määrittävät yleisellä tasolla Suomen tasavallaisen valtiosäännön perusperiaatteet. Yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamista koskevat kohdat korostavat perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä.<sup>10</sup>

Laajassa merkityksessä valtiosäännöllä tarkoitetaan kaikkia valtiojärjestystä säänteleviä oikeussäännösten kokonaisuuksia, jotka voivat olla perustuslaintasoisia tai sitä hierarkkisesti alemmanasteisia. Keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia alemmanasteisia säädöksiä ovat esimerkiksi vaalilaki (714/1999), eduskunnan työjärjestys (40/2000) ja asetuksella annettu valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003). Lisäksi valtiosääntöön luetaan kuuluvaksi sääntelyt, jotka edistävät demokraattista päätöksentekoa ja päätöksentekoprosessia, kuten kokoontumislaki (530/1999). Säännökset voivat olla perustuslain tai tavallisen lain säännöksiä tai hallinnollisessa järjestyksessä annettuja asetuksia. Myös tavanomaisen käytännön kautta syntyneet oikeussäännöiksi vakiintuneet valtiojärjestystä koskevat normit voivat olla osa valtiosääntönormistoa.<sup>11</sup>

Valtiosääntöoikeudellisista normistoista puhuttaessa on huomattava, että valtiosääntöoikeudellisten normien suhteet muihin oikeudenaloihin ovat hyvin erilaiset. Ne valtiosääntöoikeudelliset normistot, jotka määrittävät ylimpien valtioelinten keskinäissuhteita sekä toimintaa saattavat olla etäällä muista oikeusjärjestyksen lohkoista, kun taas perusoikeudet ulottuvat lähes kaikille oikeudenaloille. Rajaus valtiosääntöön kuuluville normeille on ollut oikeuskäytännössä haastellista, koska valtiosääntönormien ja muiden normien välinen raja voi olla epäselvä ja usein lainkäyttäjän tulkinnan sekä subjektiivisen näkökulman varassa.<sup>12</sup>

Erityisen haasteen valtiosäännön määrittelemiselle antaa kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset kattavat nykyaikaiset perusoikeusluettelot ja oikeusnormistoon muodostuukin sisällöllisiä päällekkäisyyksiä perus- ja ihmisoikeuksien kesken. Vaikka kansainvälisten perus- ja ihmisoikeussopimusten sisältö on

---

<sup>10</sup> Jyränki-Husa 2015, 68-69. Hallberg 2011, 29.

<sup>11</sup> Jyränki-Husa 2015, 68-69.

<sup>12</sup> Jyränki-Husa 2015, 68-69.

vastaavanlainen Suomen perustuslain kanssa, niiden oikeussystemaattinen valtiosääntöön lukeminen on vaikeaa, koska kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältö ei ole tullut Suomen lainsäätäjän toiminnan kautta.<sup>13</sup>

#### 4 Suomen perusoikeusjärjestelmä

Oikeusjärjestys on säännösten, periaatteiden ja arvojen monitahoinen kokonaisuus, johon vaikuttavat historialliset, rakenteelliset sekä muut yhteiskunnalliset tekijät. Perusoikeuksien kautta aukeaa näkökulma koko oikeusjärjestyksen ymmärtämiseen - valtiosääntö ja perusoikeudet ovat järjestelmän perusta, joiden varaan lakien säätäminen ja soveltaminen sekä oikeusjärjestelmän toimivuus rakentuu. Vaikka oikeusjärjestyksen sisältöön vaikuttavat useat eri ulkopuoliset tekijät, oikeuden sisältöä on tarkasteltava ihmisten kannalta. Eri maiden yhteiskuntajärjestelmissä on yksilöiden oikeuksien kannalta yhteneviä piirteitä, vaikka oikeusjärjestelmät olisivat muilta osin erilaisia. Tietyille yleisille oikeuksille muodostunut erityisellä tavalla turvattu asema eri oikeusjärjestelmissä. Nämä perusoikeudet on turvattu kunkin valtion valtiosäännössä. Myös yleisesti tunnustetuilla kansainvälisillä sopimuksilla voidaan turvata yksilöille ihmisoikeuksia, joiden sisältö koskee suurelta osin samoja oikeuksia kuin perusoikeudet ja ne ovat kytköksissä toisiinsa, vaikka perus- ja ihmisoikeuksien muodollinen pohja onkin erilainen.<sup>14</sup>

##### 4.1 Perusoikeuksien määritelmä

Perusoikeuksista säädetään perustuslaissa ja ne ovat jokaiselle yksilölle kuuluvia oikeuksia. Näitä yleisesti kaikille kuuluvia oikeuksia kutsutaan perusoikeuksiksi sen vuoksi, että ne ovat perustuslaintasoisia ja niiden kuuluu olla yhdenvertaisesti kaikille kuuluvia. Tietyille ryhmille säädetty erityisoikeudet eivät voi siten olla perusoikeuksia. Perusoikeudet ovat perustuslaintasaisuudesta johtuen pysyviä ja niillä on erityinen oikeudellinen luonne. Ominainen piirre perusoikeuksille on niiden korotettu muodollinen lainvoima, mikä tarkoittaa, että perusoikeudet ovat hierarkisesti tavallisia lakeja ylempänä ja niillä on merkitystä koko oikeusjärjestyksen arvoperustana. Perusoikeuksista voidaan poiketa tai niitä voidaan muuttaa vain vaikeutetussa lainsäätämisyksessä säädettävillä poikkeuslaeilla, mutta niiden säätämiseen suhtaudutaan Suomessa pidättyvästi.<sup>15</sup>

Perusoikeudet ovat vuosien saatossa saaneet Suomessa enemmän merkitystä yksilöiden oikeuksina ja niitä on ryhdytty soveltamaan käytännön hallinnossa ja tuomioistuimissa. Perus-

---

<sup>13</sup> Jyränki-Husa 2015, 69.

<sup>14</sup> Hallberg 2011, 29.

<sup>15</sup> PeVM 10/1998 vp, PeVL 25/2005 vp ja PeVM 5/2005 vp.

ja ihmisoikeuksien toteutumista valvotaan useiden eri tahojen toimesta. Ylimpien laillisuusvalvojien, tuomioistuimien ja muiden viranomaisten ohella valvontaa tapahtuu myös kansalaistoiminnan avulla. Tuomioistuintoiminnassa perus- ja ihmisoikeuksiin viitataan entistä useammin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja nykyisen vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain jälkeen. Perusoikeuksien oikeudellista luonnetta kuvaa se, että yksityinen henkilö voi entistä useammin vedota perusoikeuksiinsa tavallisessa hallinnollisessa toiminnassa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Perusoikeuksien selkeä määrittäminen auttaa kansalaisia ymmärtämään omia oikeuksiaan yhteiskunnassa sekä asemaansa julkiseen valtaan ja yhteiskuntaan. Perusoikeudet ovat perusoikeusjärjestelmän keskeinen tunnusmerkki ja tärkeä osa oikeusvaltiota, jonka edellytyksenä on kansalaisvapauksien ja oikeusturvan takaaminen. Keskeisen oikeusvaltiollisen merkityksen lisäksi perusoikeudet määrittävät myös yksilön itsemääräämisoikeutta Suomen oikeusjärjestelmässä.<sup>16</sup>

## 4.2 Suomen perustuslaki

Suomen uusi perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1. maaliskuuta 2000. Perustuslaki on osa Suomen kansallista oikeusjärjestystä ja se on säädöksistä hierarkisesti korkein. Perustuslailla on erityinen asema valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana, minkä vuoksi perustuslain muuttamiseen suhtaudutaan pidättyvästi. Toisaalta on tärkeää, että perustuslaki antaa oikeanlaisen kuvan valtiollisesta vallankäytönjärjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslaki on kaiken lainsäädännön ja julkisen vallan käytön perusta. Perustuslaki sisältää valtiojärjestystä koskevan normiston eli se säätelee poliittista toimintaa sekä vallankäyttöä ja määrittää valtion pääorgaanien tehtävistä, niiden asettamisesta, toimivallasta sekä keskinäisistä suhteista.<sup>17</sup>

Valtiokoneiston toimintaperiaatteiden ohella perustuslakiin sisältyy perusoikeussäännöstö. Perustuslaki vahvistaa Suomen valtiosäännön, jonka mukaan perustuslailla turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaudet sekä edistetään yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta. Perustuslain 1 §:ssä vahvistetaan myös Suomen EU-jäsenyys sekä osallisuus kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja perustuslain 2 §:ssä säädetään Suomen kansanvaltaisuudesta sekä oikeusvaltioperiaatteesta. Kansanvaltaisuus tarkoittaa, että Suomessa valtiovalta kuuluu kansalle ja sitä edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslaista löytyvät kansanvallan käytön keskeiset pelisäännöt, arvot ja periaatteet. Perustuslaissa on säädetty myös yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen oman tahtonsa mukaisesti.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Hallberg 2011, 30. Kts. myös HE 309/1993 vp.

<sup>17</sup> Jyränki-Husa 2015, 69. PeVM 5/2005 vp. Perustuslaista myös Jyränki 2000, 38., Saraviita 2011, 32.

<sup>18</sup> Jyränki-Husa 2015, 69. Kts. myös Jyränki 2000, 38.

Perustuslaissa säädetään, miten oikeudellisesti pätevää normistoa tuotetaan, muutetaan tai kumotaan. Perustuslailla on tyypillistä erityinen lainsäätämisyjärjestys, joka poikkeaa tavallisesta lain säätämisestä. Perustuslain säätäminen, niin kuin tavallisenkin lain säätäminen, kuuluu Suomessa samalle orgaanille eli eduskunnalle. Erona tavallisen lain sääämiseen on, että perustuslakialoitetta käsiteltäessä eduskunnan on hyväksyttävä se ääntenenemmistöllä ja sen jälkeen aloite jätetään lepäämään seuraavien vaalien jälkeisiin valtiopäiviin, joissa eduskunta äänestää aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.<sup>19</sup>

Perustuslaillisuus ja oikeusvaltioperiaate liittyvät läheisesti toisiinsa. Perustuslain 2 §:ssä säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain voidaan ajatella sisältävän kansakunnan elämää koskevat valtiolliset perusratkaisut. Perustuslain päätehtävä on varmistaa valtiokoneiston organisoituminen niin, että kansanvalta toteutuu ja että kansantahto pääsee hallitsemaan valtiota lakien muodossa. Perustuslaki määrittää yksilön ja julkisen vallan välisiä suhteita. Se sisältää myös julkisen vallan käytön periaatteita, määrittää ylimpien valtiielinten suhteita sekä valtion järjestysmuotoa.<sup>20</sup>

#### 4.3 Perustuslain pääperiaatteet

Perustuslaki voidaan nähdä valtiota ja julkista valtaa ohjaavana kokonaisuutena, jonka osat ovat systemaattisessa vaikutuksessa toisiinsa. Perustuslain 1. luvussa on säädetty yleisistä valtiosäännön periaatteista, jotka koskevat valtiosäännön ydinasioita. Ne ovat valtiollisia perusperiaatteita, joilla on merkitystä koko julkiselle hallinnolle ja julkisen vallan käytölle.<sup>21</sup>

#### Tasavaltaisuus

Suomen valtiomuoto määrätään perustuslain 1.1 §:ssä, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen eli suvereeni tasavalta. Perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiovalta kuuluu lähtököhtaisesti kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Jyränki-Husa 2015, 68.

<sup>20</sup> Jyränki-Husa 2015, 79. Kts. myös <http://www.oikeusministerio.fi/lait> ja lainvalmistelun kehittäminen.

<sup>21</sup> Husa 2014, 63. Tästä myös Saraviita 2011, 23.

<sup>22</sup> Husa 2014, 63-64. Tästä myös Saraviita 2011, 24.

## Parlamentarismi

Perustuslain 3 §:ssä määrätään vallan kolmijaosta, jonka mukaan lainsäädäntövalta osoitetaan eduskunnalle, toimeenpanovalta presidentille ja valtioneuvostolle sekä tuomiovalta tuomioistuimille. Vallan kolmijako-oppi heijastuu kaikkialle hallintokoneistoon parlamentaristisessa muodossa. Perustuslain 3.2 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta kaikessa toiminnassaan, koska se on viime kädessä poliittisessa vastuussa kansanedustusorganisaatiolle koko viranomaiskoneiston toiminnasta, julkisen vallan käyttämisestä ja julkisten tehtävien hoitamisesta. Valtiovallan kolmijako-oppiin on kohdistettu nykyvuosina suurta kritiikkiä sen vuoksi, ettei sen valtiovallan toiminnasta antama kuva vastaa todellisuutta siitä, mitä viranomaisorganisaatioissa oikeasti tehdään.<sup>23</sup>

Tämä nykyvuosien kritiikki on kohdistunut perustuslain uudistukseen, jossa olisi asiantuntijoiden mukaan pitänyt huomioida paremmin se, ettei valtiovallan jakaminen perinteiseen kolmeen lohkokoon ole enää kaikista parhaiten soveltuva vallanjaon malli nyky-yhteiskunnassa, jossa enenevän globalisaation ja integraation myötä valtionhallinnon toiminta on muutakin kuin lakien soveltamista ja tulkitsemisesta. Globaalistakin näkökulmasta katsottuna valtiosääntöoikeuden kannalta edelleen relevantti ja merkityksellinen osa vallankolmijako-oppia on se, että yleisen julkisoikeudellisen oikeuskulttuurin periaatteiden mukaan julkinen valta pitää jakaa toisiaan valvoviin ja tasapainottaviin osiin. Vaikka tämä ei ole osa EU:n säännöstöä, se on osa jokaisen jäsenvaltion omia sääntöjä.<sup>24</sup>

## Oikeusvaltioperiaate

Valtiovallan kolmijako-opin lisäksi yksi perustuslain johtavista periaatteista on oikeusvaltiollisuuden periaate. Oikeusvaltioperiaate tarkoittaa, että viranomaisten on toiminnassaan noudatettava lakia. Lain noudattamisen periaatteesta voidaan käyttää myös ilmaisua laillisuusperiaate, joka on ajateltu yleisen oikeusvaltioperiaatteen suppeammaksi määritelmäksi. Näin ollen oikeusvaltiollisuus edellyttää, että aktiivisessa julkisen vallan viranomaistoiminnassa nojataan viime kädessä lakiin. Aktiivisella toiminnalla tarkoitetaan valtiosääntöoikeuden näkökulmasta sellaisia vaikutukseltaan yksityisiin oikeussubjekteihin ulottuvia norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätöksiä, jotka tehdään yksipuolisesti.<sup>25</sup>

Oikeusjärjestelmän legitimitietin tausta-ajatuksena on oikeusvaltiollisuus, jossa julkisen vallan käyttämisen hyväksyttävyyys perustuu lakien demokraattiseen alkuperään, toisin sanoen

---

<sup>23</sup> Husa 2014, 65-66. Parlamentarismista myös Saraviita 2011, 92-102.

<sup>24</sup> Husa 2014, 65-66.

<sup>25</sup> Husa 2014, 66. Oikeusvaltioperiaatteesta myös Saraviita 2011, 68-71.



lakien säätämiseen demokraattisesti valitun ja toimivan eduskunnan lailla säädeltyyn toimintaan. Toisena keskeisenä muotona julkisen vallan käyttämiselle voidaan nähdä viranomaistoiminta, jossa viranomainen voi määrätä ulkopuoliselle oikeussubjektille oikeudellisia seuraamuksia, joiden yksityiskohdat ja rajat määräytyvät erillisillä laeilla perustuslain luomissa yleisissä puitteissa.<sup>26</sup>

Oikeusvaltioperiaate on myös tärkeä EU-oikeuden periaate, joka tulee esille sopimuksessa Euroopan unionista (EYVL C 202 (2016)). Sen 2 artiklassa todetaan, että unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä vähemmistöjen oikeudet. Nämä samat oikeudet ovat Suomen valtiosääntöjärjestelmään kuuluvia perustavaa laatua olevia demokraattisen oikeusvaltion arvoja.<sup>27</sup>

#### Perustuslain ensisijaisuus

Perustuslain ensisijaisuus tarkoittaa, että lakeja sovellettaessa on annettava etusija perustuslain pykälälle. Tämä tarkoittaa, että jos tuomioistuimessa sovellettavana oleva normi on ristiriidassa perustuslain pykälän kanssa, tulee etusija antaa perustuslain pykälälle. Perustuslain 106 §:ssä säädetään, että tuomioistuimen on annettava etusija perustuslailla, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakijärjestelmä korostaa perustuslain merkitystä, vaikka kyseessä olevia tilanteita onkin lainsoveltamistyössä käytännössä harvoin. Yksityisen henkilön näkökulmasta perustuslain ensisijaisuutta kuvaa se, että jokainen voi vedota perusoikeuksiinsa kaikessa hallinnollisessa toiminnassa. Tällä on suuri merkitys yksityisille henkilöille, sillä heidän on helpompaa ymmärtää omia oikeuksiaan ja asemaansa suhteessa julkiseen valtaan, ympäristöön ja yhteiskuntaan. Yksityisten henkilöiden näkökulmasta on tärkeää, että perusoikeuksien pysyvyyttä kunnioitetaan ja että kansalaiset voivat luottaa julkiseen vallankäyttöön ilman, että heidän täytyy olla huolissaan omien oikeuksiensa puolesta.<sup>28</sup>

Oppi normien hierarkiasta korostaa perustuslain hierarkisesti korkeaa asemaa ja perustuslakia voidaankin pitää järjestelmänä, joka rajoittaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttöä yhteiskunnassa. Opin mukaan perustuslailla tulee olla määräävä asema koko oikeusjärjestyksen sekä koko julkisen vallan toiminnan piirissä. Perustuslakeja ovat ne lait, jotka julistavat itsensä perustuslaeiksi ja normit, joilla on tietty positiivisoikeudellinen status eli ne tunnustetaan perustuslaiksi muodollisten kriteerien perusteella. Perustuslailla ominaista on lisäksi,

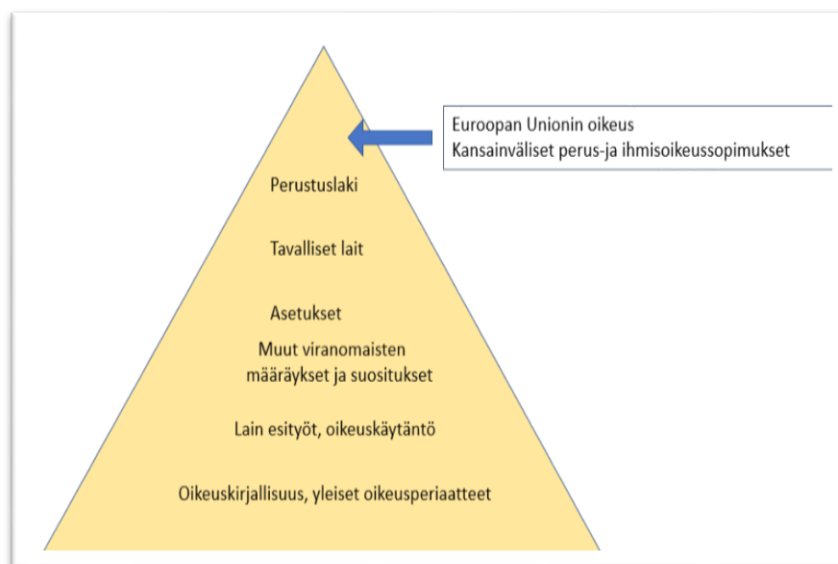
---

<sup>26</sup> Husa 2014, 66-67.

<sup>27</sup> Husa 2014, 66-67. Sopimus Euroopan unionista EYVL C 202 (2016), 2 ART.

<sup>28</sup> Hallberg 2011, 30, Ojanen 2001, 16-17.

että ne ovat normihierarkian huipulla ja ovat tavallisia lakeja vaikeampia säätää, muuttaa ja kumota. Perustuslaille ominaista on myös erityinen perustuslainsäätämisyjärjestys. Perustuslain asemaa normihierarkiassa voidaan esittää normihierarkiaa kuvaavan pyramidin avulla. Sen tarkoituksena on kuvata eri oikeuslähteiden välistä hierarkia ja ensisijaisuutta toisiinsa nähden.<sup>29</sup>



Kuviot 1. Normihierarkia pyramidi, (mukaillen), Husa 2008.

## 5 Suomen lainsäädännön ja perusoikeusjärjestelmän historiallinen kehitys

Vaikka nykyinen perustuslakimme on moderni ja toteuttanut monia uudistuksia, sen myötä on myös säilynyt monia aikaisemmin kehitettyjä valtiosääntöisiä innovaatioita, jotka juontuvat autonomian tai itsenäistymistä seuraavan aikakauden ajalta. Tällaisia ovat esimerkiksi olleet eduskunnan perustuslakivaliokunnan erikoistuminen ainoana valiokuntana ennakkolliseen säädösvalvontaan, kiireelliseksi julistaminen perustuslainsäädäntömenettelyn vaihtoehtoisena osana ja alue- sekä henkilöluottuvuuksien yhdistäminen kielivähemmistön suojasäännöksissä. Niistä ei ole tarkoitus luopua.<sup>30</sup>

Perusoikeuksien ja julkisen vallan toiminnan pohja on säädetty varhaisimmissa maakunta- ja maanlaeissa, joissa edellytetään toiminnan ja tuomioiden lakiperusteisuutta.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Jyränki-Husa 2015, 79-80. Husa 2008, Normihierarkia ja perustuslainmukaisuuden valvonta. Säädos- ja normihierarkiasta myös Saraviita 2011, 35-38.

<sup>30</sup> Jyränki-Husa 2012, 18. Kts. myös Jyränki 2000, 3-4.

<sup>31</sup> Hallberg 2011, 31.

Ruotsinvallan noin kuusisataa vuotiselta ajalta Suomi on perinyt oikeus- ja hallintokulttuurin perusaineiksia. Ruotsinvallan kausi oli pohjana Suomen valtiosääntöideologialle sekä kirjoitet-  
tujen hallituslakien ja säätyprivilegioiden kehittymiselle. Valtiosääntöajattelu kiteytyi ruot-  
sinvaltaa seuraavana autonomian aikana, jolloin Suomen suuriruhtinaskunnan hallitusjärjes-  
telmä rakentui osittain kustavilaisten ajan säädösten sekä käytäntöjen luomalle pohjalle.<sup>32</sup>

Suomen valtiosääntöön ja sen kehitykseen liittyy paljon poliittista ja yhteiskunnallista la-  
tausta. Erityisesti Suomen ja Venäjän/Neuvostoliiton poliittisten sekä oikeudellisten suhtei-  
den muutokset ovat olleet 1800-luvulta saakka Suomessa keskeinen valtiosääntömuutosten  
taustatekijä. Maiden välisten suhteiden muutokset ovat olleet yhteydessä koko maailman po-  
liittisiin murrosvaiheisiin. Voidaankin sanoa, että Suomen itsenäinen valtiosääntöhistoria alkoi  
siitä, kun Venäjän keisari Aleksanteri 1. valloitti Ruotsin suomalaiset maakunnat vuonna 1808  
pakottaessaan Tilsitin sopimuksen mukaisesti Ruotsin kuninkaan Ranskan kanssa yhteiseen so-  
tarintamaan Britanniaan vastaan. Venäjä pyrki sodan pitkittymistä välttääkseen rauhoitta-  
maan suomalaisia maakuntia rauhanomaisin keinoin, jolloin se antoi Suomelle erikoisase-  
man.<sup>33</sup>

Venäjä pyrki takaamaan suomalaisen eliitin lojaalisuuden Venäjän valtaa kohtaan takaamalla  
Suomelle erikoisaseaman, joka vahvistettiin Porvoon valtiopäivillä. Venäjän tarkoituksena oli  
integroida Suomen oikeusjärjestys ja valtiosääntö osaksi venäläisiä instituutioita, mutta Venä-  
jän romahdus vuonna 1917 keskeytti yhdistämistoimenpiteet ja Suomi itsenäistyi vuonna  
1917. Vuosien 1917-1919 aikana Suomessa tapahtui suuria valtiosäännöllisiä muutoksia. Suomi  
teki Neuvostoliiton kanssa välirauhansopimuksen jatkosodan päättyessä vuonna 1944. Välirau-  
hansopimus johti siihen, että vuonna 1930-luvulla vallinneet poliittisen toimintavapauden ra-  
joitukset poistettiin.<sup>34</sup>

Neuvostoliiton hajoaminen vuonna 1991 vaikutti Suomen asemaan niin, että se pystyi integroi-  
tumaan tehokkaammin lännen valtioiden kanssa ja liittymään Euroopan unioniin. Vuoden 1991  
muutoksen jälkeen Suomen EU-jäsenyys on osoittautunut sellaiseksi suureksi muutostekijäksi,  
joka vaikuttaa välillisesti ja välittömästi Suomen valtiosäännön muuttumiseen. Jäseneksi liit-  
tymisen vaikutukset voivat näkyvät valtiosääntätasolla Suomen perustuslain suorissa muutok-  
sissa, perustuslain tulkinnan tarkistuksissa tai EU:n perussopimusten muutoksissa, jotka ka-  
ventavat suoraan kansallisen valtiosäännön vaikutusalaa.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Jyränki-Husa 2012, 20, 24. Kts. lisäksi Jyränki 2000, 5, 9.

<sup>33</sup> Jyränki-Husa 2012, 19. Kts. myös Jyränki 2000, 4-5.

<sup>34</sup> Jyränki-Husa 2012, 19. Kts. myös Jyränki 2000, 4-5.

<sup>35</sup> Jyränki-Husa 2012, 20. Kts. myös Jyränki 2000, 5.

Suomi liittyi moderniin valtiosääntöajatteluun vasta suhteellisen myöhään 1900-luvulla. Kansainväliset ideat omaksuttiin Suomen valtiosääntöajatteluun Ranskan ja Pohjois-Amerikan valtakumouksesta. Vuonna 1906 vahvistettiin perustuslaiksi laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, jonka myötä Suomi kiinnittyi ensimmäistä kertaa länsimaiseen liberalistiseen perusoikeustraditioon perustuslakitasoisesti.<sup>36</sup> Oikeusajattelumme taustalla vaikuttaa vahvasti lainalaisuuperiaate ”maa on lailla rakennettava”.<sup>37</sup> Lainalaisuusperiaate on ollut yksi tärkeimpiä oikeusturvaa suojaavia periaatteitamme ja se on kirjattu vuoden 1919 hallitusmuotoon ja nykyään sen merkitys on korostunut entisestään oikeusvaltioperiaatteen muodossa, josta säädetään perustuslain 2 §:ssä.<sup>38</sup>

Vuoden 1919 hallitusmuodon tekstissä oli tunnustettu kansansuvereenisuus ja monarkisuus oli syrjäytetty samoihin aikoihin, kun vuonna 1917 eduskunta otti haltuunsa korkeimman hallitusvallan Suomessa. Myös monissa muissa Euroopan maissa monarkia siirrettiin syrjään samaan aikaan. Vuoden 1919 Suomen hallitusmuoto oli tyypillinen 1900-luvun perustuslaki ja se turvasi useimmat perinteiset vapausoikeudet, kuten henkilökohtaisen vapauden, liikkumisvapauden, omaisuudensuojan, uskonnonvapauden, sananvapauden, kokoontumisvapauden sekä yhdistymisvapauden ja yhdenvertaisuuden lain edessä. Nykyisin moderneissa hyvinvointivaltioissa lainsäädännöllä on pyritty takaamaan kansalaisten tosiasiallista tasa-arvoa korostamalla taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä arvoja sekä pyrkien laajentamaan kansalaisten perusoikeusturvaa pyrkien ylläpitämään vapausoikeuksien saavutettu taso sekä kehittämään oikeusturvaa jatkuvasti. Vaikka perustuslain kirjoitettu muoto pysyisi muuttumattomana, on hyvä huomioda, että valtion käytännöt, sovellukset ja tulkinnat voivat vaihdella tai muuttua merkittävästi.<sup>39</sup>

Perustuslakitekstien perusteella ei voida täysin varmistua siitä, miten maata on hallittu aiempina vuosikymmeninä eri presidenttien kausilla, sillä poliittinen ja oikeudellinen valtiosääntö eivät ole koskaan täysin yhteneviä. Valtiosäännön kirjoitettua muotoa on venytetty äärimmäisen esimerkiksi toisen maailmansodan aikana, jolloin kaikki ratkaisun teko keskitettiin hallituksen sisäpiirille. Suomessa eduskunta voi myös kahden kolmasosan määräenemmistöllä hyväksyä perustuslaille rinnakkaisen lainsäädännön säätämisestä kansainvälisiin velvoitteisiin liittyen. Kahden kolmasosan määräenemmistöllä päätetään esimerkiksi poikkeuslakien säätämisestä ja suvereenisuuden rajoituksista.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Viljanen 1988a, 164-166. Jyränki-Husa 2012, 18. Lisäksi myös Jyränki 2000, 4.

<sup>37</sup> Ståhlberg 1928, 4.

<sup>38</sup> Hallberg 2011, 31.

<sup>39</sup> Hallberg 2011, 30-31. Jyränki-Husa 2012, 18.

<sup>40</sup> Jyränki-Husa 2012, 18. Kts. myös Jyränki 2000, 4.

Poikkeuslakimenettely kätkee Suomen valtiosääntöön yllättävän seikan, jonka perusteella on mahdollista syrjäyttää jokin perustuslainsäädännös kokonaan, vaikka sen käyttöä onkin rajoitettu uudessa perustuslaissa. Poikkeuslakien käyttöä on pyritty viime vuosina vähentämään, minkä vuoksi myös uudistettuihin perusoikeussäännöksiin on kirjoitettu aikaisempaa tarkemmat lakivaraukset ja perusteet perusoikeuksien rajoittamiselle. Lähtökohtana on nykyisin, että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävien poikkeuslakien käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi.<sup>41</sup>

Poikkeuslakeja säädettiin Suomessa paljon sotavuosina ja vuonna 1945 säädettiinkin 60 poikkeuslakia. Koska ajat olivat Suomessa poliittisesti kriittiset, poikkeuslakeja säätämällä pystyttiin olemaan puuttumatta perustuslakien teksteihin, koska se koettiin arkaluonteiseksi asiaksi. Silloisessa yhteiskunnassa tulkittiin perustuslakia niin, että perusoikeussäännökset kohdistuivat lainsäätäjään eikä niinkään lainkäyttäjiiin ja soveltajiin, kuten valtionhallintoon ja tuomioistuimiin. Normien hierarkiaa tulkittiin niin, että perusoikeussäännökset määräisivät millaisia lakeja säädettiin ja tavalliset lait määräisivät miten lakia tuli soveltaa viranomaisissa ja tuomioistuimissa sekä mitkä olivat kansalaisten oikeudet. Perusoikeudet eivät näin ollen vaikuttaneet tavallisten kansalaisten oikeuksiin vedota epäkohtiin yhteiskunnassa eivätkä ne olleet viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Vallalla olleen oikeuskäsityksen mukaan tuomioistuinten ja viranomaisten tuli soveltaa eduskunnan säätämiä lakeja, vaikka ne olisivat olleet ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällä pyrittiin pitämään lainsäätäminen ja soveltaminen visusti erillään toisistaan, tuomioistuimen tehtävänä ei ollut puuttua politiikkaan tai lainsäätäjän toimintaan eikä kritisoida sitä perustuslakien vastaisesta toiminnasta, koska perustuslait koskivat vain lainsäätäjää.<sup>42</sup>

Siirtyminen nykyaikaiseen perusoikeusjärjestelmään oli joustava, sillä aikaisemmat säätäerioikeudet jätettiin voimaan ja hallitusmuotoon jätettiin autonomian aikana kehittynyt tapa poikkeuslakien säätämisestä eli mahdollisuus kajota perustuslakiin. Poikkeusten säätäminen oli perusteltua saavutettuja oikeuksia koskevan opin avulla ja tämä erityisjärjestely oli mahdollista toteuttaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakien säätämismahdollisuus on liittynyt kiinteästi Suomen perusoikeustraditioon ja se on merkinnyt mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista perustuslain sanamuotoa muuttamatta. Viime vuosina kehitys on suuntautunut perusoikeussuojan vahvistumiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan edellyttänyt lakiehdotusten muuttamista niin, että perustuslainvastaiset lakiehdotusten säännökset tulee poistaa. Valtiosääntö ja valtio-oikeudellinen ajattelu ovat tiiviisti sidoksissa politiikkaan ja yhteiskunnalliseen elämään, vaikka niillä kuitenkin on tietynlaista itsenäisyyttä.

---

<sup>41</sup> PeVM 10/1998 vp, PeVL 66/2002 vp, 46/2004 vp, 25/2005 vp ja PeVM 5/2005 vp. Jyränki-Husa 2012, 18. Jyränki 2000, 4.

<sup>42</sup> Kostiainen, Perustuslakiblogi 5.5.2017.

Voidaankin todeta, että valtiosääntöä koskevat institutionaaliset ratkaisut, tekstiuudistukset ja valtiosääntöoikeudellisen ajattelun muutokset siirtävät poliittista todellisuutta ja sen takana vaikuttavia yhteiskunnallisia ja taloudellisia valta- ja vaikutussuhteita oikeudelliseen kehykseen.<sup>43</sup>

Oikeushistorian tutkimuskirjallisuudessa on tutkittu, miten oikeushistoriassa aiemmin vallinneet oikeuskäsitykset vaikuttavat nykyään. Onko perustuslain pykälillä nykypäivän lainsoveltamisessa etusija, niin kuin valtiosääntöoikeuden näkökulmasta kuuluisi olla? Onko mahdollista, että perustuslain muuttaminen tai poikkeuslain säätäminen tulee kyseeseen, jotta toisen lakiehdotuksen tavoitteet saadaan toteutettua? Minkälainen yhteiskunnallinen uudistus on perusoikeuksiin verrattuna sellainen, että se johtaa perustuslain muuttamiseen tai toimenpiteisiin säännöksen kiertämiseksi?<sup>44</sup>

Perustuslailla ei ole kuitenkaan aina ollut nykyisen kaltaista etusijaa valtiosääntöoikeuden historiassa. Aikaisempina vuosikymmeninä Suomessa niin sanotusti kierrettiin perustuslain säännöksiä säätämällä poikkeuslakeja. Silloin Suomessa oli voimassa neljä eri perustuslakia, jonka jälkeen vuonna 2000 saatiin voimaan uusi perustuslaki, joka yhdisti aikaisemmat perustuslait. Poikkeuslaki oli perustuslaintasoinen laki, jolla muutettiin perustuslain sisältöä koskematta itse perustuslakiin eli tällöin perustuslain säännöstä tai sanamuotoa ei muutettu. Poikkeuslaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli toisin sanoen eduskunta hyväksyi sen 1/2 osan enemmistöllä ja sen jälkeen se jätettiin lepäämään seuraavien vaalien yli, jonka jälkeen eduskunta hyväksyi sen 2/3 enemmistöllä taikka se voitiin julistaa kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä ja sen jälkeen eduskunta pystyi hyväksymään sen 2/3 enemmistöllä. Tällöin voimassa oli samanaikaisesti sekä perustuslaki että poikkeuslaki, jolloin tietyn säännöksen kohdalla poikkeuslain säännös meni perustuslain säännöksen edelle. Tämä käytäntö oli useasti käytössä Suomen itsenäistymisen jälkeisinä vuosina.<sup>45</sup>

Oikeusministeri on varovasti nostonut esille vuonna 2017, voisiko perusoikeuksien noudattamisesta poikkeaminen voisi olla hyväksyttävää silloin, kun kansanedustajat edistäisivät tavallisia poliittisia asioita työssään toteuttaessaan kansantahtoa. Lainsäätäjille pitäisi samalla antaa enemmän harkintavaltaa päättää esimerkiksi suuria rakenneuudistuksia koskevia lakiehdotuksia. Tällä oikeusministeri on viitannut sote-uudistukseen ja ettei perustuslain pitäisi antaa vaikuttaa liian pitkälle, kun kyseessä on koko yhteiskuntaan vaikuttava rakenneuudistus. Jos pe-

---

<sup>43</sup> Hallberg 2011, 33. Jyräki-Husa 2012, 19.

<sup>44</sup> Kostiainen, Perustuslakiblogi 5.5.2017. Kts. myös Häkkänen: Rydman, Verkkouutiset 3.5.2017.

<sup>45</sup> Kostiainen, Perustuslakiblogi 5.5.2017.

rustuslaki säätelee liikaa lainsäätämistä ja muuta politiikkaa yhteiskunnassa, rakenneuudistuksia ei saada toteutettua niin että palvelut ja talous saadaan kuntoon mahdollisimman pikaisesti. Oikeusministerin lausunto on nostanut esille erään seikan, miten suuret koko yhteiskuntaa koskevat rakenneuudistukset voitaisiin mahdollisesti toteuttaa tehokkaammin.<sup>46</sup>

Suomen autonomian ajan loppukausi oli esivaihe oikeusvaltion kehittymiselle. Silloin poliisi-valtiomainen hallintosääntely alkoi muuttua liberaalistisempaan suuntaan. Oikeusvaltioperiaatteet vakiintuivat suomalaisessa hallinnossa vasta sotien välisenä aikana 1920-1930 -luvuilla.<sup>47</sup> Alussa oikeusvaltion idea oli olla reaktio mielivaltaista ja ennalta-arvaamatonta lainkäyttöä ja hallintoa vastaan. Mielivaltaisuus koettiin uhaksi ihmisten hengelle sekä terveydelle ja se vaikeutti liiketoimintaa ja yhteiskunnan markkinoiden vaihdantaa. Tämän vuoksi oikeusvaltion olennaiseksi lähtökohdaksi vakiintui laillisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisten ja valtion elinten toiminta on lakiin sidottua ja heidän tulee noudattaa lakia kaikessa toiminnassaan.<sup>48</sup>

Sotien jälkeistä aikaa on luonnehdittu monin tavoin ja sille on tyypillistä erilaisten puolueiden ja etujärjestöjen vahvistuminen valtiollisessa ja oikeudellisessa toiminnassa sekä päätöksenteossa. Uudistukset lisäsivät oikeudellisen sääntelyn tarvetta ja ne olivat samalla hyvinvointivaltion kehityksen perusta.<sup>49</sup> Suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtui suuria rakenteellisia muutoksia 1950-1970 -lukujen aikana, kun talous- ja palvelualan kasvu ja teollistuminen oli nopeaa sekä yhteiskunnan työssäkäyvien määrä kasvoi huomattavasti. Niin elinkeino- ja ammattialat kuin väestönrakennekin kokivat rajuja muutoksia.<sup>50</sup> Säädösten määrän kasvu on ollut monilta osiltaan yhteydessä hyvinvointivaltion rakentamiseen, kuten 1960-luvulla monien sosiaalioikeudellisten instituutioiden luominen ja 1970-luvulla luotiin kuluttajansuojalainsäädäntöä sekä 1970-luvulla alkoi lapsilainsäädännön uudistaminen.<sup>51</sup>

Säädösten määrän kasvu sotien jälkeen heijasti valtion tehtävien muuttumista. Sotien välillä valtion perinteisiä tehtäviä oli ollut yleiset hallinto ja järjestys tehtävät sekä turvallisuuteen ja puolutukseen liittyvät tehtävät. Sotien jälkeen tehtävät painottuivat sosiaali- ja kulttuuri-tehtäviin sekä taloudellisiin tehtäviin. Myös virkamieskunta kasvoi huomattavasti.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> Kostiainen, Perustuslakiblogi 5.5.2017. Kts. myös Häkkänen: Rydman, Verkkouutiset 3.5.2017.

<sup>47</sup> Mäenpää 2003, 32-38.

<sup>48</sup> Jyränki 1994, 97-99.

<sup>49</sup> Tuori 1983a, 259-263 ja 375-382, Tuori 1983b, 28-29. Kts. myös Letto-Vanamo 1998, 258.

<sup>50</sup> Kosonen 1987, 148-163, Karisto-Takala-Haapoja 1984, 71-85, Alestalo 1985, 101-111.

<sup>51</sup> Tala 1984, 145-165.

<sup>52</sup> Tuori 1983a, 373-375.

Suomessa suhtautuminen oikeussääntelyyn oli toisen maailmansodan ja erityisesti 1960-luvun jälkeen instrumentaalista, jolle on ominaista, että yhteiskuntaa pyritään ohjaamaan suunnitelmallisilla ja tietoisilla ratkaisuilla johonkin suuntaan. Oikeus alettiin ymmärtää paremmin keinona tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. 1970-luvulla lainvalmistelu miellettiinkin yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi eikä säädösehdotusten laatimiseksi.<sup>53</sup>

Hyvinvointivaltion kehityksen myötä hallinto muuttui siten, että sen painopiste siirtymisen myötä etteivät oikeusvaltion lähtökohdat soveltuneet enää sellaisenaan koko julkishallinnon toiminnan arviointiin. Oikeusvaltion muodolliset rakenteet pysyivät kuitenkin oikeudellisesti suurelta osin samana. Kuitenkin muodollisen lainmukaisuuden ja tiukan normisidonnaisuuden sijasta korostettiin materiaalista oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa ja muita laadullisia periaatteita.<sup>54</sup> Viime vuosikymmenten suurin lainsäädäntöön vaikuttanut tekijä on ollut globalisaatio, jota kutsutaan myös integraatioksi. Globalisaatiolla viitataan joko maailmanlaajuiseen talouden kehitykseen tai laajemmasta näkökulmasta yleiseen kehitykseen, jonka osana myös talous on.<sup>55</sup> Markkinoiden globalisoituessa myös oikeudellinen sääntely globalisoituu, jossa keskeisiä toimijoita ovat valtiot ja hallitusten väliset organisaatiot. Vaikuttavia organisaatioita voivat olla esimerkiksi taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD, YK:n erilaiset erityisjärjestöt ja erilaiset alueelliset organisaatiot kuten Euroopan unioni sekä mailman kauppajärjestö WTO. Kansainvälisten organisaatioiden toimintaan ja sääntelyyn pyrkivät vaikuttamaan myös elinkeinoelämän järjestöt, etu- ja kansalaisjärjestöt.<sup>56</sup>

Toisen maailmansodan päättymisen jälkeen perustuslain perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien merkitys on korostunut. Myös EU-oikeus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat lisänneet ihmisoikeuksien merkitystä. Kaikilla valtioilla ja niissä julkista valtaa käyttävillä organisaatioilla on velvollisuus noudattaa ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voivat loukata näitä kaikille ihmisille kuuluvia oikeuksia. Vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslailla vahvistettiin 106 §:ssä säädetty perustuslaillinen ja Suomen valtiosääntöä vahvistava tulkinta, jonka mukaan jos tuomioistuimen käsiteltävä

---

<sup>53</sup> Kivivuori 1984, 1-2, Tala 2001, 2-7. Kts. myös Nousiainen 2011, 366-368. Kts. instrumentaalisuudesta Tamanaha 2006.

<sup>54</sup> Mäenpää 2003, 38-45.

<sup>55</sup> Heiskala 1999, Väyrynen 1998, 9-15. Tästä myös Ulrich Beck: ”On puhuttu mm. talouden, markkinoiden, työpaikkakilpailun, tuotannon, tavaroiden ja palveluiden, rahavirtojen sekä elämäntyylien globalisaatiosta. Toisaalta voidaan erotella globalisaation eri ulottuvuuksia kuten ekologinen, kulttuurinen, teknologinen, taloudellinen, poliittinen ja kansalaisyhteiskunnan globalisaatio. Globalisaatio voidaan nähdä prosesseina, joiden seurauksena kansallisvaltiot ja niiden suvereenisuus alistuvat ylikansallisille toimijoille, niiden valtapyrkimyksille ja identiteeteille sekä joutuvat niiden verkostojen sitomiksi.”

<sup>56</sup> Tala 2005a, 43-51.



olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.<sup>57</sup>

### 5.1 Suomen perustuslaki- ja perusoikeusuudistukset

Suomen perusoikeusuudistus tuli voimaan vuonna 1.8.1995. Vaikka perusoikeus-termi tuli perustuslakiin vasta perusoikeusuudistuksen myötä, perusoikeudet yleisinä vakuutettuina oikeuksina ovat kuitenkin vakiintuneet jo 1870-luvun säätyvaltiopäivien käytännöstä. Perusoikeusuudistuksessa on ollut useita vaiheita, jotka ovat vaikuttaneet oikeusvaltiokehitykseen Suomessa. Valtiosääntökomitea on todennut jo vuonna 1974, että perusoikeusturvaa on parannettava. Perusoikeusuudistus ei toteutunut vielä 1970-luvulla, sillä aika ei vielä ollut sille otollinen. Perusoikeustyöryhmä jatkoi vuonna 1992 perusoikeusuudistuksen valmistelua perusoikeuskomitean laajan mietinnön pohjalta. Perusoikeustyöryhmän mietintö oli sisällöltään sama kuin perusoikeuskomitean tekemä, mutta säännösten sanamuotoja oli täsmennetty varsinkin TSS-oikeuksien (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet) osalta. Mietinnössä oli lisäyksenä aiempaan ehdotukseen, että poikkeuslakimenettely jätettäisiin ennalleen sekä samalla luovuttaisiin mahdollisuudesta, että tavallinen laki jätettäisiin lepäämään kumoamalla toimeentulon lakisääteistä turvaa koskeva poikkeus. Presidentti Mauno Koivisto hyväksyi esityksen, jonka jälkeen se meni eduskunnan käsittelyyn ja hyväksyttäväksi.<sup>58</sup>

Uudistuksen pohjana oli hallituksen esitys ja sen yhteydessä uudistetut perusoikeudet siirtyivät uuteen perustuslakiin vuonna 2000. Perusoikeusuudistuksella on ollut suuri merkitys oikeusajattelun kehityksessä Suomessa ja perusoikeudet saivatkin uudistuksen myötä suuremman merkityksen tuomioistuinten toiminnassa eli lainkäytössä ja soveltamisessa. Uudistuksella tuotiin perustuslakiin TSS-oikeudet sekä laajennettiin ja täsmennettiin aikaisempia vapausoikeuksia. Uudistuksen tavoitteena oli, että tuomioistuimet ja muut valtion hallinnon viranomaiset voisivat soveltaa perusoikeuksia suoraan ja entistä tehokkaammin, samalla lisäten kansalaisten mahdollisuuksia vedota suoraan kaikille kuuluviin perusoikeuksiin.<sup>59</sup>

Perusoikeusuudistuksessa on otettu huomioon kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut, Euroopan yhdentyminen sekä eri maiden valtiosääntökehitys. Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja siihen liittyvien velvoitteiden alkaminen vuonna 1990 on ohjannut Suomen perusoikeusuudistusta huomioimaan Euroopan ihmioikeussopimuksen (EIS) määräykset sekä soveltamiskäytäntö. Vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus on vii-

---

<sup>57</sup> Kostiainen, Perustuslakiblogi 5.5.2017.

<sup>58</sup> Hallberg 2011, 32, 107-109.

<sup>59</sup> Hallberg 2011, 110-112. Kts. myös Hallberg 2011, 31.

toittanut Suomen lainsäädäntötyötä ja nykyinen Suomen perusoikeussäännöstö onkin kansainvälisesti vertaillen nykyaikainen ja vahvistaa suomalaisia perusarvoja sekä oikeusvaltiokehitystä.<sup>60</sup>

Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1. maaliskuuta 2000. Uudistuksen tarkoituksena oli yhdistää neljä aiemmin voimassa ollutta perustuslakia ja yhtenäistää lainsäädäntöä. Uusi perustuslaki vastaa vain osittain ongelmaan valtiosääntöperiaatteiden soveltamisesta yhteen osiin hajautuneen julkishallinnon vallan käyttämisen kanssa. Perustuslain valmistelussa ei ole otettu huomioon julkishallinnon alueen voimakasta muuttumista esimerkiksi sopimustoiminnassa ja toimintojen yksityistämisessä. Tilannetta on kuitenkin tulkittu alalla niin, että uudella perustuslailla on haluttu tuoda oikeusvaltioperiaatetta esille entisestään ja vahvistaa periaatetta julkishallinnon toiminnan hajautumisesta huolimatta. Eduskuntaryhmien asema on viime vuosina vahvistunut, sillä niiden työn on havaittu tekevän eduskunnan päätöksenteosta sujuvampaa. Eduskuntaryhmien asemaa onkin vahvistettu tärkeinä poliittisina toimijoina uudessa perustuslaissa.<sup>61</sup>

Sekä vuoden 1995 perusoikeusuudistus että vuoden 2000 perustuslaki ovat tuoneet mukanaan julkishallinnon toimintaan kohdistuneita kehityspiirteitä. Suurena osana tätä kehitystä ovat olleet vuonna 2000 voimaan tulleet ja oikeusvaltiollista kehitystä vahvistanut hallintolaki (HL 434/2003) sekä monet muut 2000-luvulla tehdyt julkisoikeudenalan lainsäädäntömuutokset. Lakiuudistusten avulla on pyritty korostamaan ja lisäämään hallinnon tehokkuutta, joustavuutta, palvelevuutta sekä helpottamaan aineellisen oikeudenmukaisuuden tavoitteiden saavuttamista oikeudellisin keinoin. Uusi perustuslaki on selvästi muuttanut valtioneuvoston asemaa valtiosääntöjärjestelmässä, sillä muutos on samalla kaventanut presidentin valtaoikeuksia. Muutoksen jälkeen valtioneuvosto on nykyisin keskeisin yhteiskunnan hallitusvallan käyttäjä, jonka on nautittava eduskunnan luottamusta, kun taas aiemmin sen rooli oli olla presidentin neuvonantaja, päätösten valmistelija sekä täytäntöönpanija.<sup>62</sup>

Suomen EU-jäsenyydellä on ollut aina huomattava merkitys Suomen valtiollisen aseman kannalta. Jäsenyyden aiheuttamasta valtiollisen aseman muutoksesta huolimatta vuoden 1995 jälkeen ensimmäiset muutokset perustuslakiin tehtiin vasta vuonna 2012. Silloin tehdyn perustuslain muutoksen yhteydessä perustuslain 1 §:ään lisättiin kolmas momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteystyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Samanaikaisesti perustuslakia täsmennettiin myös presidentin ja

---

<sup>60</sup> Hallberg 2011, 31.

<sup>61</sup> Husa 2014, 67. Kts. myös <http://eduskunta.fi/kansanedustajat> ja eduskuntaryhmät.

<sup>62</sup> Husa 2014, 67, 69. Pohjolainen 2014, 121.

valtioneuvoston välisestä toimivallan jaosta säätämällä perustuslakiin 66 §, jonka myötä presidentti irroitettiin Euroopan unionin toimivallan piiriin kuuluvasta kansallisesta päätöksenteosta ja toiminnasta. Tämä tarkoittaa, että käytännössä pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa sekä valtion ylimmän johdon osallistumista vaativissa Euroopan unionin toiminnassa, ellei valtioneuvosto päättä toisin.<sup>63</sup>

Muutosten myötä perustuslaki ilmaisee nykyään välillisesti, että Suomen valtiollista suvereniteettia eli itsemääräämisoikeutta rajoittaa toisaalta kansainvälinen yhteistyö ja toisaalta jäsenyys Euroopan unionissa. Huomattavaa on myös, että tärkeimmät EU-oikeuden asiakirjat ja sopimukset rajoittavat kansallisen hallintovallan ja viranomaisten toimintaa. EU-oikeus on vuorovaikutussuhteessa kansalliseen hallinto-oikeudelliseen normistoon, sillä unionin oikeutta toimeenpannaan suurelta osin jäsenvaltioiden kansallisten viranomaiselinten kautta. Kansallisen hallintovallan ja viranomaisten toimintaan vaikuttaa sopimusten ja asiakirjojen lisäksi EU-oikeuden normistot. Kaikkein välittömin vaikutus on sellaisella EU-oikeudella, jota kotimaisten viranomaisten on sovellettava toiminnassaan suoraan ja välittömästi.<sup>64</sup>

## 5.2 Perusoikeudet ja Euroopan Unionin oikeus

Suomen oikeudenkäyttöpiirissä on voimassa samanaikaisesti kaksi toisistaan erillistä oikeusjärjestystä, Suomen ja Euroopan Unionin. Suomi on kansallisen tason lainsäädäntömenettelyssä hyväksynyt EU:n perussopimukset osaksi kansallista oikeusjärjestelmäänsä ja on näin ollen velvollinen niitä noudattamaan. Hyväksymällä sopimukset Suomi on luovuttanut osan suvereenista itsemääräämisoikeudestaan EU:lle. Suomen perustuslaki ja EU:n perussopimukset muodostavat yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden, vaikka ovat muodollisesti erillisiä oikeusjärjestyksen perusasiakirjoja. Suomen oikeudenkäyttöpiirissä EU-oikeuden toiminta ja asema näkyy niin, että EU:n oikeutta sovelletaan kansallisen oikeusjärjestyksen määrittämässä hallinto- ja lainkäyttömenettelyssä. EU-oikeus ja kansallinen oikeus toimivat Suomen oikeudenkäyttöpiirissä sellaisessa vuorovaikutuksessa, jossa EU-oikeudella on etusija.<sup>65</sup>

EU-oikeuden asetuksilla on etusija kansalliseen lainsäädäntöömme nähden, voitaisiin siis ajatella, että EU-oikeus on osa valtiosääntöämme. Näin ei kuitenkaan ole, sillä EU:n perussopimukset eli Sopimus Euroopan Unionista (SEU) ja Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT) sisältävät yksityiskohtaisia ja teknisiä määräyksiä eri oikeudenaloille, minkä vuoksi niiden sisältö ei ole rinnastettavissa valtion perustuslakeihin tai muihin kansallisiin valtiosääntönormis-

---

<sup>63</sup> Husa 2014, 64-65.

<sup>64</sup> Husa 2014, 64-65.

<sup>65</sup> Jyränki-Husa 2015, 71-72.

toihin. Kansallisen valtiosäännön kannalta merkittävää on kuitenkin, että Suomi on EU:n perussopimukset ratifioimalla siirtänyt EU:lle kansallista lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa ja näin hyväksynyt perussopimusten valtiosääntöisyyden.<sup>66</sup>

Perustuslain 94.3 §:n mukaan Suomea koskeva kansainvälinen velvoite ei saa olla sellainen, että se vaarantaisi Suomen valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Säännöksellä pyritään asettamaan viimekätiset rajat kansainvälisille velvoitteille, jotka voivat vaarantaa valtiosäännön periaatteiden toteutumista. Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan mukaan säännöksen turvin Suomen voisi olla mahdollista irrottautua jostakin kansainvälisestä sopimuksesta, jos sen katsottaisiin vaarantavan tai rajoittavan Suomen valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, vaikka lain esitöissä ei näin suoranaisesti viitatakaan.<sup>67</sup>

### 5.3 Perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet kansainvälisillä sopimuksilla. Niillä on perustavanlaatuisia yhteneväisyyksiä ja tiivis keskinäinen vuorovaikutussuhde, vaikka niiden pohja onkin erilainen. Kysymys on kuitenkin hyvin pitkälle samoista oikeuksista, sillä ihmisoikeussopimukset ovat perusoikeuksien kansainvälisesti tavoiteltava taso. Kuten jo aiemmin todettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen Suomen perusoikeusjärjestelmä on vastannut tarkoin kansainvälisiä ihmisoikeussopimusten velvoitteita.<sup>68</sup>

Suomen perusoikeusjärjestelmä on erityinen kokonaisuus, sillä se kokoaa perustuslain säännösten yhteyteen sekä vapausoikeudet että taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet, toisin kuin muiden maiden valtiosäännöissä ja ihmisoikeussopimuksissa yleensä tavataan. Ihmisoikeussopimukset ovat toimineet ja toimivat edelleen Suomen lainsäädäntötyössä kimmokkeena uudistusten käynnistämiseksi ja samalla myös esteenä tietynsisältöisen lainsäädännön säätämisen toteuttamiselle. Yhtenä suurimmista muutoksista perusoikeusajattelussa uuden perustuslain myötä on ollut ajatus siitä, että aiemmin perusoikeudet hallitusmuodon osana ovat kuuluneet vain Suomen kansalaisille, kun taas ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on, että oikeudet tulee turvata kaikille kyseisen valtion lainkäyttöpiirissä oleville ihmisille kansalaisuudesta riippumatta. Ihmisoikeuksien luonne on olla universaaleja ja jakamattomia oikeuksia kaikille ihmisille.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Jyränki-Husa 2015, 71-72.

<sup>67</sup> Husa 2014, 64.

<sup>68</sup> Hallberg 2011, 35-36.

<sup>69</sup> Hallberg 2011, 36.

#### 5.4 Lainsäädännön kehityksen yhteiskunnallinen merkitys

Sääntely lakien avulla on modernin yhteiskunnan keskeinen toimintaväline, jossa keskeisinä yhteiskunnallisena ohjausvälineinä ovat oikeudelliset instrumentit. Lakien vaikuttavuuden arviointi on myös keskeinen osa julkisten toimien vaikuttavuuden arviointia. Lakisääntelylle on ominaista instrumentalismi, jossa oikeussääntely on keinona vaikuttaa yhteiskuntaan ja edistää erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita.<sup>70</sup> Poliitiikan ja oikeuden välinen raja on yhä vaikeammin havaittavissa. Tämä tarkoittaa sitä, että pehmeän sääntelyn eli soft law'n sekä itse- ja yhteissääntelyn merkitys on lisääntynyt yhteiskunnassa. Erilaisia sääntelytapoja käytetään yhä enemmän kansalaisten toiminnan säätelymiseen. Muutoksena on ollut viime vuosikymmeninä myös perusoikeuksien merkityksen korostuminen Suomen lainsäädännössä ja oikeuden privatisoituminen eli julkis- ja yksityisoikeuden rajojen hämärtyminen.<sup>71</sup>

Yhteiskunnan taloudellis-teknologinen kehitys on ollut nopeaa ja sen myötä on syntynyt uudenlaisia yhteiskunnallisia ongelmia, niin kansallisia kuin globaalejakin rajat ylittäviä ongelmia.<sup>72</sup> Ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan uudenlaista monimutkaisempaa tietoa sekä hallintajärjestelmiä ja oikeustiede länsimaisen yhteiskunnan keskeisenä rakenteena ja toimintavälineenä onkin yksi keino globaalin järjestelmän ongelmien ja riskien hallinnassa. Tästä näkökulmasta katsottuna oikeustiedettä tulee tarkastella tiiviinä osana yhteiskuntaa eikä sitä voida erottaa omaksi kapeaksi oikeusdogmatiikakseen.<sup>73</sup> Nyky-yhteiskunnassa, joka on vahvasti oikeudellistunut, mikä tahansa inhimillinen ongelma on nähtävissä oikeustieteellisenä ongelmana eli yhtäläillä oikeustieteen alalla on aina nähtävissä yhteiskunnallinen ulottuvuus. Oikeus on sekä normatiivinen järjestys että arvojen toteuma että tosiasiamailmassa realisoitunut ilmiö. Kaikki kolme elementtiä ovat aina mukana oikeudessa oli sitten kyse oikeustieteellisestä teoriasta, systematisoinnista tai tulkinnasta.<sup>74</sup>

Kansainvälistymisen myötä on puhuttu myös yritysmaailman ylikansallisesta tapaoikeudesta, joka sijoittuu kansallisen ja kansainvälisen oikeuden väliin eli niin sanotusta kolmannesta oikeusjärjestyksestä.<sup>75</sup> Oikeussääntelyssä on alkanut korostua erilaiset kehityspiirteet, kuten 1. oikeudellisen sääntelyn yhdenmukaistaminen, 2. sääntelyn liberalisoituminen ja pyrkimys de-regulaatioon, 3. julkisen ja yksityisen sääntelyn vuorovaikutus sekä 4. perus- ja ihmisoikeuksien leviäminen ja vakiintuminen. Lainsäädännön yhdenmukaistaminen on ollut esimerkiksi Euroopan unionin päätavoite. Sääntelyn liberalisoitumisella on pyritty minimoimaan julkisen

---

<sup>70</sup> Tala 2001, 1-7, Tala 2005a, 14-17.

<sup>71</sup> Lappi-Seppälä 1997, 194. Salminen-Ervasti 2015.

<sup>72</sup> Koulu 2016.

<sup>73</sup> Ervasti 2017, 16-17.

<sup>74</sup> Tolonen 1997, 279-310, Ervasti 2017, 17.

<sup>75</sup> Letto-Vanamo 1998, 69-71, Heiskanen 2004.

vallan puuttuminen kansainväliseen kauppaan ja pyrkimyksellä deregulaatioon tarkoitetaan sääntelyn laadun parantamista. Julkisen ja yksityisen sääntelyn vuorovaikutuksella tarkoitetaan soft law'n merkityksen kasvamista. Nykyiselle sääntelylle on ominaista samanaikainen yksilön vahvistaminen ja sen kanssa vastakkainen yksityisen ja epävirallisen sääntelyn laajeneminen.<sup>76</sup>

Sääntelyn määrä kasvaa Suomessa niin kuin muissakin länsimaissa koko ajan huolimatta jatkuvasti toteutettavista deregulaatiohankkeista. Valtaosa säädöksistä merkitsee muutoksia aiemmin säädeltyihin asioihin ja vain harvoin lakeja säädetään täysin uusista asioista. Suurin osa laeista koskee joko viranomaisia tai tiettyä yhteiskunnan ryhmää ja vain harvat säännökset koskevat kaikkia yhteiskunnan jäseniä. Jo 1980-luvulta lähtien Suomessa on yritetty toteuttaa lainsäädännön parantamishankkeita, joiden tavoitteena on ollut parantamisen lisäksi turhan sääntelyn välttäminen. Hankkeiden tulokset eivät ole olleet onnistuneita.<sup>77</sup>

## 6 Lakien säätäminen

Suomen ylimmät valtiovaltaa käyttävät elimet muodostavat lainsäätämis- ja laillisuusvalvontaorganisaatiot. Kaikkien valtiovaltaa käyttävien elinten tehtävät on määrätty perustuslaissa. Eduskunta hyväksyy lait eli se käyttää Suomessa ylintä lainsäädäntövaltaa. Valtioneuvoston eli hallituksen muodostavat eduskuntaan valitut puolueet ja sen toimivaltaan kuuluu perustuslaissa säädettyjen tehtävien lisäksi sille erikseen säädetty hallinnolliset tehtävät.<sup>78</sup>

### 6.1 Eduskunta

Perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslaissa vahvistetut eduskunnan valtaoikeudet ja tehtävät ovat valtiohallinnon elimistä merkittävimmät, vaikka valtiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä onkin perustuslain mukaan jaettu myös muille valtioelimille ja organisaatioille. Eduskunnan tehtävät voidaan jakaa yleis- ja erityistehtäviin. Yleistehtävät liittyvät eduskunnan rooliin kansalaisten edustajana ja yhteiskunnan perusratkaisuja tekevänä elimenä, kuten esimerkiksi rooli yhteiskunnallisen julkisen keskustelun ylläpitäjänä sekä toimivan hallituksen ylläpitäjänä. Eduskunnan erityistehtävät eli toisin sanoen valtaoikeudet ovat tehtäviä, jotka Suomen eduskunnalle on perustuslaissa säädetty kuuluvaksi.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Tala 2005a, 52-53. Nousiainen 2011, 361.

<sup>77</sup> Ervasti 2017, 46.

<sup>78</sup> Pohjolainen 2014, 121-122, [http://eduskunta.fi/kansanedustajat ja eduskuntaryhmat](http://eduskunta.fi/kansanedustajat-ja-eduskuntaryhmat), Pohjolainen 2014, 87, Ojanen 2015, 64.

<sup>79</sup> Pohjolainen 2014, 90. Lisäksi eduskunnan toiminnasta Saraviita 2011, 363-372.

Eduskunnassa on 200 kansanedustajaa, jotka valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla neljän vuoden ajaksi. Eduskunnan toimikausi alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu ja kestää seuraavan eduskunnan valitsemiseen. Perustuslain 3.24-25 §:n mukaan Suomessa jokaisella äänioikeutetulla on eduskuntavaaleissa yhtäläinen äänioikeus. Kansanedustajat muodostavat puolueittain eduskuntaryhmiä, joilla on keskeinen merkitys käytännön eduskuntatyössä. Jokaisella eduskuntaryhmällä on puheenjohtajisto ja mahdollisesti muita toimielimiä. Eduskuntaryhmien tehtäviä ja toimintaa määrittää suurelta osin ryhmän kuuluminen hallitukseen tai oppositioon eli hallituksen ulkopuolelle.<sup>80 81</sup>

Eduskuntaryhmät päättävät toiminnalleen toimintalinjan neuvotteluiden, keskustelujen ja jopa äänestyksen avulla pyrkien yksimieliseen päätöksentekoon. Eduskuntaryhmän kokouksissa keskustellaan ajankohtaisista poliittisista kysymyksistä ja tehdään päätöksiä ryhmän kannasta eduskunnan käsittelyssä oleviin asioihin. Hallituksessa mukana olevat eduskuntaryhmät tukevat hallituksen lakiesityksiä, mutta esittävät valiokuntatyön kautta niihin muutosehdotuksia. Sekä hallitus- että oppositioryhmät osallistuvat valiokuntatyöhön. Vaikka hallituksessa olevat eduskuntaryhmät pääsevät osallistumaan hallituksen päätöksentekoon aktiivisesti, on oppositioryhmien rooli tärkeä demokratian toteutumisen kannalta. Oppositioryhmien tehtävänä on valvoa ja arvioida hallituksen toimintaa ja vaatia ministereiltä perusteluja hallituksen tekemiin ratkaisuihin. Eduskunnan tekemät päätökset valmistellaan valiokunnissa. Valiokuntia on 15 pysyvää erikoisvaliokuntaa ja lisäksi EU-asioita koordinoiva suurivaliokunta. Pääsäännön mukaan jokainen valiokunta käsittelee sitä vastaavan ministeriön hallinnon alaan kuuluvia asioita.<sup>82</sup>

## 6.2 Valtioneuvosto

Valtioneuvostosta säädetään perustuslain 5. luvussa. Valtioneuvostosta voidaan puhua suppeassa ja laajassa merkityksessä. Suppealla tarkoittaa pääministeriä ja muiden ministereiden muodostamaa ryhmää, josta voidaan käyttää myös nimitystä hallitus. Laajaan valtioneuvostoon kuuluvat myös ministeriöt, valtioneuvoston kanslia ja oikeuskansleri virastoineen. Valtioneuvoston toimintaa sääntelee perustuslaki ja tarkempia toimintaa koskevia säännöksiä on valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS 262/2003). Perustuslain 60 §:ssä säädetään, että valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä

---

<sup>80</sup> <http://eduskunta.fi/kansanedustajat> ja [eduskuntaryhmät](http://eduskunta.fi/eduskuntaryhmat).

<sup>81</sup> ”Suomi jakaantuu 13 vaalipiiriin maakuntajaon mukaisesti ja kustakin vaalipiiristä valitaan tietty määrä kansanedustajia, jota vaalipiirissä asuvien Suomen kansalaisten lukumäärä osoittaa kuusi kuukautta ennen vaaleja. Ahvenanmaan vaalipiiristä valitaan kuitenkin aina yksi kansanedustaja. Tämän hetkessä eduskunnassa on 116 mieskansanedustajaa ja 84 naiskansanedustajaa.”

<sup>82</sup> <http://eduskunta.fi/kansanedustajat> ja [eduskuntaryhmät](http://eduskunta.fi/eduskuntaryhmat). Kts. myös [http://eduskunta.fi/lakien saataminen ja valiokunnat](http://eduskunta.fi/lakien_saataminen_ja_valiokunnat). Valiokunnista myös Saraviita 2011, 372-377.

muita ministereitä. Perustuslain mukaan ministereiden on oltava rehellisiksi ja taitavaksi tunnettuja suomalaisia. Ministerit vastaavat virkatoimistaan eduskunnalle ja jokainen valtioneuvostossa asian käsittelyyn osallistunut ministeri vastaa parlamentarismien periaatteen mukaisesti tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut pöytäkirjaan merkittäväksi eriävää mielipidettä. Ministerin tehtävän tärkeyttä osoittaa myös perustuslain 63 §, jonka mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin virkaan kuuluu myös perustuslaissa määritetty avoimuus tiettyihin henkilökohtaisiin asioihin liittyen. Ministerin on viivytyksettä nimittämisen jälkeen annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudesta sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.<sup>83</sup>

Perustuslaissa säädetään, että valtioneuvosto toimii julkishallinnon yleisviranomaisena, jonka tehtäviin kuuluu perustuslaissa säädettyjen tehtävien lisäksi sille erikseen laissa säädetty hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin säädettäväksi tai muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi. Valtioneuvosto panee täytäntöön tasavallan presidentin päätökset. Pääministeri johtaa valtioneuvostoa ja huolehtii asioiden valmistelusta ja käsittelemisestä yleisistunnossa toimimalla sen puheenjohtajana. Pääministeri edustaa Suomea myös Eurooppa-neuvostossa sekä edustaa Suomea valtion ylimmän johdon osallistumista vaativissa asioissa Euroopan unionin toiminnassa.<sup>84</sup>

Valtioneuvosto tekee päätökset yleisistunnossa, jota johtaa pääministeri muiden ministerien, asianesittelijöiden ja ministeriöiden virkamiesten läsnäollessa. Asia tulee ratkaistavaksi yleisistuntoon ministeriössä tehdyn valmistelun jälkeen tai se voidaan ratkaista jo ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä sellaiset asiat, joiden merkitys vaatii käsittelyä yleisistunnossa. Käytännössä suurin osa valtioneuvostolle kuuluvista asioista ratkaistaan ministeriöissä, jolloin kyseisen toimialan ministeri tekee päätöksen. Valtioneuvosto kokoontuu myös epävirallisiin kokouksiin iltakouluihin, jossa voi pääministerin harkinnan mukaisesti olla mukana myös muitakin henkilöitä ministereiden lisäksi. Tärkeimmät yleisistuntoon tulevat asiat on yleensä käsitelty ennakolta iltakoulussa.<sup>85</sup>

Valtioneuvoston tärkeimmät asioita valmistelevat toimielimet ovat ministerivaliokunnat, jotka voivat olla lakisääteisiä tai vapaaehtoisia. Lakisääteiset ministerivaliokunnat on asetettu

---

<sup>83</sup> Pohjolainen 2014, 120-122.

<sup>84</sup> Pohjolainen 2014, 121-122.

<sup>85</sup> Pohjolainen 2014, 120, 122. Valtioneuvoston toiminnasta myös Saraviita 2011, 557-561.



valtioneuvoston ohjesäännössä ja hallituksen onkin sen vuoksi ne aina määrättävä. Lakisääteisiä valiokuntia ovat raha-asiainvaliokunta, ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, talouspoliittinen valiokunta ja EU-ministerivaliokunta. Ohjesäännössä määritetään jokaisen ministerivaliokunnan tehtävät sekä kokoonpano ja pääministeri toimii jokaisen lakisääteisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana. Pääministerin rooli koko valtioneuvoston johdossa korostuu kyseisten ministerivaliokuntien puheenjohtajuudella. Valtioneuvosto voi näiden lisäksi perustaa tietyn asian tai asiaryhmien valmistelua varten muita ministerivaliokuntia korkeintaan kyseisen valtioneuvoston toimikauden ajaksi. Laajassa merkityksessä valtioneuvoston organisaatioon kuuluvat myös ministeriöt. Perustuslaissa säädetään, että valtioneuvostoon kuuluu valtioneuvoston kanslia sekä enintään 17 muuta ministeriötä. Ministeriöiden toimialat määräytyvät valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ja niitä johtavat kyseisten toimialojen ministerit.<sup>86</sup>

### 6.3 Lainsäätämismenettely

Suomen perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta ja lainsäädäntövaltaa voidaan pitää eduskunnan tärkeimpänä valtaoikeutena. Koska parlamentaarisessa oikeusvaltiossa yhteiskunnan perusratkaisut vahvistetaan laeilla, on luontevaa että eduskunnalla on oikeus päättää lakien hyväksymisestä. Suomessa on tarkoin lailla säädelty, miten lakialoitteen saa vireille ja kenellä on lakialoitevalta. Lainsäädäntövallan kannalta on tärkeää määritellä kenellä lakialoitevalta on, missä tehdään päätökset ja mitä lakialoiteasioita siirretään eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan käsittelyyn lakialoite voidaan saattaa Suomessa joko hallituksen esityksenä (HE) eli lakiluonnoksena, kansanedustajan lakialoitteena tai kansalaisaloitteella, johon tarvitaan vähintään 50 000:n äänioikeutetun Suomen kansalaisen allekirjoitus. Poikkeus tapauksissa lakialoite voi tulla käsittelyyn myös muulla tavoin, kuten eduskunnan puhemiesneuvoston aloiteoikeudella tai Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteena.<sup>87</sup>

Useimmat lakialoitteet tulevat vireille hallituksen esityksinä eli lakiluonnoksina, jotka on valmisteltu valtioneuvostossa. Lakialoitteessa voi olla yksi tai useampi uusi lakiluonnos tai luonnos voimassa olevan lain muuttamisesta. Hallituksen esitys sisältää lakiluonnoksen yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut ehdotetuille pykälille, arviot lakiluonnosten vaikutuksista sekä valmiin esityksen lakiluonnoksesta lain muotoon puettuna. Tasavallan presidentti päättää lakiluonnoksen antamisesta eduskunnalle valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Mikäli presidentti ei ensimmäisellä kerralla päättää esityksen antamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Toisella kerralla presidentti on sidottu antamaan hallituksen esitys eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Pohjolainen 2014, 120-121.

<sup>87</sup> Pohjolainen 2014, 91. Yleisesti Saraviita 589-596.

<sup>88</sup> Pohjolainen 2014, 91.

Eduskunnan käsittelyyn meneviä lakiluonnoksia valmistellaan ministeriössä, jonka toimialaan lakiluonnos kuuluu. Ministeriöissä valmistellut hallituksen esitykset ja asetukset käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Eduskunnan säätämän lain nojalla tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia. Lainsäätämisprosessi käynnistyy ministeriössä, kun lainvalmistelua koskeva aloite on tehty sinne. Lakialoite voi olla aloitteen kirjaaminen hallitusohjelmaan, eduskunnan lausunto, kansalaisaloite, valtion talousarvioehdotus, EU-tuomioistuimen ratkaisu tai komission tulkinta, kansallisen lainsäädännön valmistelu EU-säädöksen täytäntöönpanossa, täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen aloite taikka ministeriön tai ministerin tekemä aloite.<sup>89</sup>

Lainvalmisteluprosessin vaiheita ovat esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntomenettely, jatkovalmistelu, valtioneuvoston päätöksenteko, eduskuntakäsittely ja lain vahvistaminen. Esivalmisteluvaiheessa kootaan lainvalmistelu koskevaa tietoa, koskien lakialoitteen tavoitetta. Siinä arvioidaan myös lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve sekä suunnitellaan tulevan hankkeen tavoitteita ja toteuttamista. Esivalmistelu päättyy, kun päätös lainvalmistelun aloittamisesta tehdään tai päätetään, ettei lainvalmistelua aloiteta lainkaan.<sup>90</sup>

Seuraava vaihe on perusvalmistelu, joka alkaa kun päätös lainvalmisteluhankkeen aloittamisesta on tehty. Se on yleensä lainvalmistelun työläin vaihe, sillä sen aikana työryhmän tulee pohtia perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, hankkia tarvittaessa asiantuntijaselvityksiä sekä kuulla lainvalmistelun ulkopuolisia sidosryhmiä. Perusvalmisteluvaiheessa on selvitettävä myös vaihtoehtoiset ratkaisut ja niiden vaikutukset. Vaihe päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen. Perusvalmistelun jälkeen eri sidosryhmiltä pyydetään kirjallisia lausuntoja koskien perusvalmisteluvaiheessa muodostunutta luonnosta hallituksen esityksestä. Lausuntomenettelyssä saadun palautteen perusteella päätetään jatkovalmisteluvaiheessa hallituksen esityksen sisällöstä. Lakiluonnoksesta tehdään suomenkielisen lisäksi myös ruotsinkielinen versio, jotka tarkastetaan oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.<sup>91</sup>

Laintarkastuksen päätavoite on tarkastaa, että molemmat versiot ovat samansisältöisiä ja että luonnokset on kirjoitettu lainvalmistelusta annettujen ohjeiden mukaisesti.<sup>92</sup> Kun luonnokset on korjattu tarkastuksen huomautusten mukaisesti, lakiluonnos siirtyy valtioneuvostossa käsiteltäväksi ensin asianosaiseen valiokuntaan ja sen jälkeen yleisistunnon esittelyyn.

---

<sup>89</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Lakiehdotuksen käsittelystä eduskunnassa myös Saraviita 2011, 603-608.

<sup>90</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

<sup>91</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

<sup>92</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

Esittelijänä toimii esitystä valmistelleen ministeriön virkamies. Istunnossaan valtioneuvosto päättää lakiluonnoksen antamisesta eduskunnan käsiteltäväksi.<sup>93</sup>

Lakiluonnos siirtyy eduskunnan käsiteltäväksi, kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksen saattaa lakialoite eduskunnan käsiteltäväksi. Käsittelyn aikana eduskunnan valiokunnat kuulevat esityksen valmistelleen ministeriön virkamiehiä ja muita asiantuntijoita. Valmisteleva taho toimittaa valiokunnalle sen pyynnöstä lisäselvityksiä ja -tietoja koko käsittelyn ajan. Tavallinen lakiluonnos käsitellään eduskunnassa kahdessa istunnossa, joiden aikana se voidaan hyväksyä, sitä voidaan muuttaa tai se voidaan hylätä. Päätös tavallisen lain hyväksymisestä tehdään yksinkertaisella äänten enemmistöllä, jolloin yli puolet äänistä saanut kanta voittaa.<sup>94</sup>

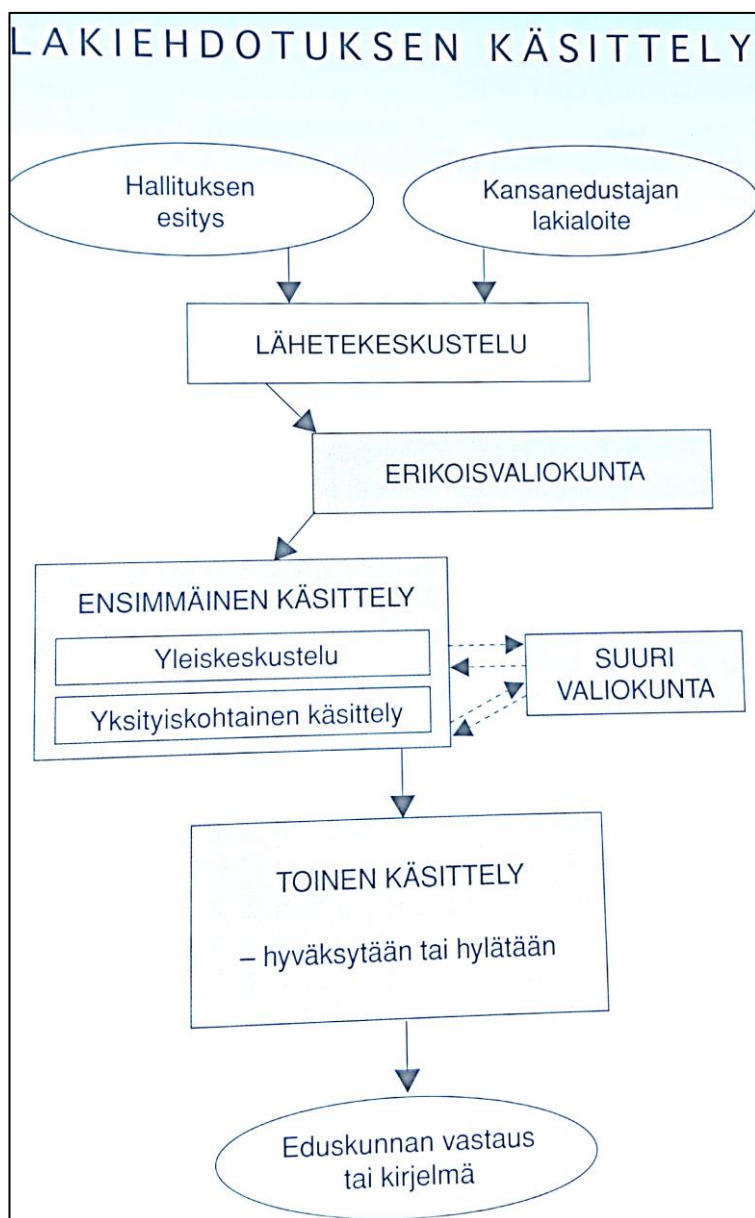
Perustuslain säätäminen poikkeaa tavallisen lain käsittelystä. Hyväksytty lakiluonnos jätetään lepäämään seuraavien eduskuntavaalien yli, jolloin lakiluonnoksen hyväksymiseen tarvitaan kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Eduskunta voi kuitenkin nopeuttaa perustuslakia koskevan muutoksen käsittelyä ja julistaa toimenpiteen kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä, jonka jälkeen sama eduskunta voi hyväksyä lakiluonnoksen kahden kolmasosan enemmistöllä. Lopuksi tasavallan presidentti päättää eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisesta ja määrää sen voimaantuloajankohdasta, ellei eduskunta ole sitä päättänyt. Laki tulee voimaan julkaisemisen jälkeen laissa mainittuna päivänä tai sen voimaantulosta myöhemmin säädettävän asetuksen mukaisesti. Vahvistettu laki julkaistaan Suomen säädöskoelmassa.<sup>95</sup>

---

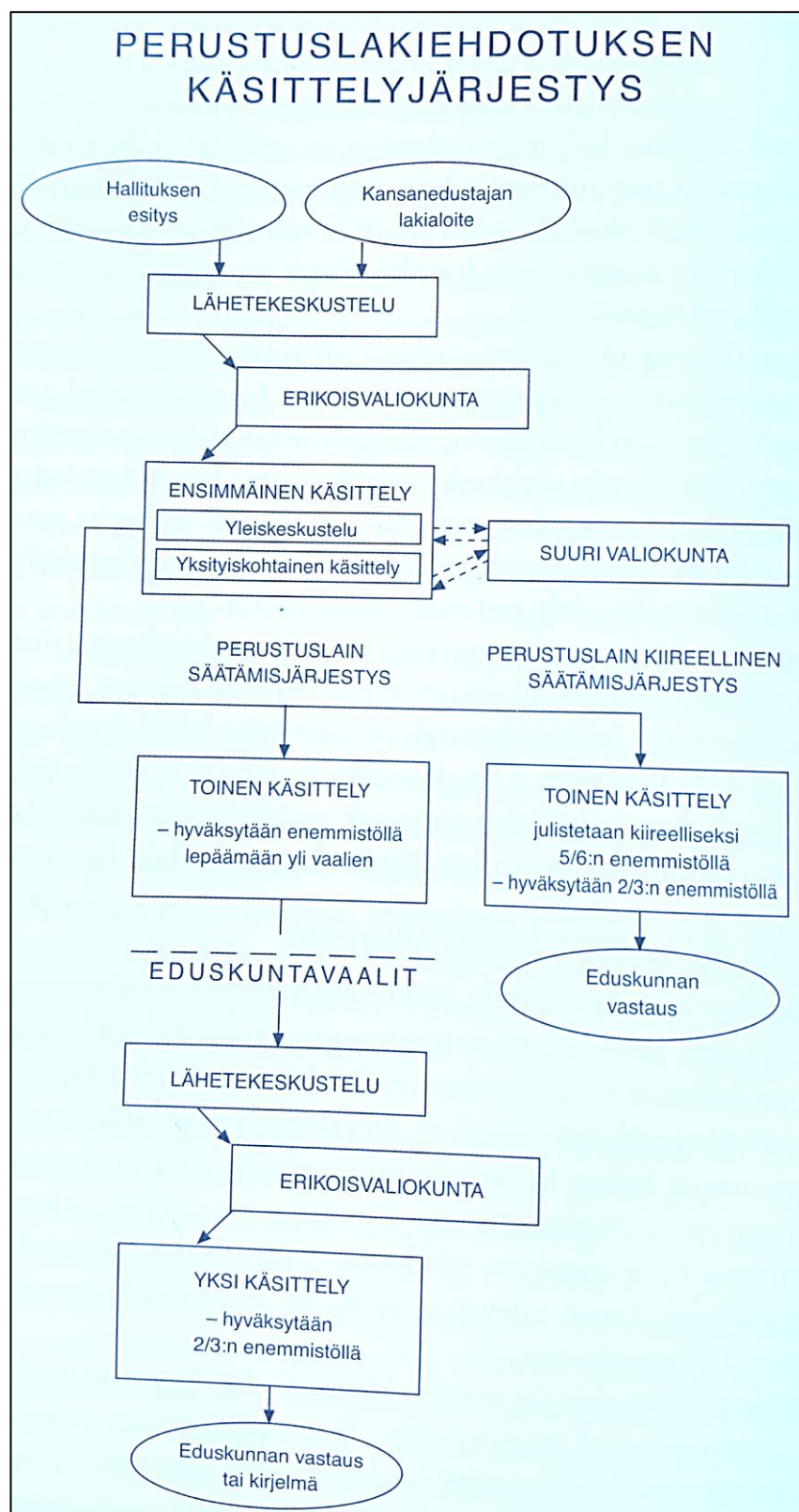
<sup>93</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

<sup>94</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

<sup>95</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Perustuslain säätämisyjärjestyksestä myös Saraviita 2011, 608-615, 620-623.



Kuviot 2. Tavallisen lain säätäminen. Husa 2014, 93.



Kuviot 3. Perustuslain säätämisyjärjestys. Husa 2014, 96.

## 7 Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta

Lainsäädännön laillisuusvalvontaa hoitavat ylimmät valtioelimet eli perustuslaissa säädetyt laillisuusvalvontaorganisaatiot. Ne valvovat, että säädettävät lait ovat perustuslainmukaisia. Suomen ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joiden tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen yhteiskunnassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on lakien ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta lainsäätämisvaiheessa.<sup>96</sup>

### 7.1 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Suomen ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, tehtävistä säädetään perustuslaissa. Niiden roolit ovat tärkeitä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta yhteiskunnassa. Kaikkien julkisten organisaatioiden on aina noudatettava toiminnassaan lakia ja heidän päätöksensä tulee aina perustua lakiin. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin kuuluu kaikkien julkisissa tehtävissä toimivien tuomioistuinten, viranomaisten sekä virkamiesten, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien tahojen toimien laillisuusvalvonta. He toimivat ihmisten ja muiden yksityisten tahojen tekemien kanteluiden pohjalta ja voivat puuttua myös oma-aloitteisesti julkisten elinten toiminnan epäkohtiin, jotka ovat tulleet ilmi esimerkiksi tiedotusvälineiden kautta.<sup>97</sup>

Oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa korostuvat sosiaaliasiat sekä poliisia, tuomioistuinta, oikeushallintoa ja terveydenhuoltoa koskevat kantelut. Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa tärkeimpiä ovat tuomioistuinta, poliisia, sosiaaliviranomaisia, valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskevat kantelut. Molemmat ylimmät laillisuusvalvojat antavat vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja havainnoistaan lainvalvontatyössä. Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen kertomuksissa korostuvat myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Oikeuskansleri antaa kertomuksensa eduskunnalle sekä valtioneuvostolle ja oikeusasiamies eduskunnalle. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla on erityisen tärkeä rooli valvoa tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnan perustuslainmukaisuutta. Perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä näkyy erityisesti oikeusasiamiehen toiminnassa ja hän on myös oma-aloitteisesti pyrkinyt tuomaan esille perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä herkkiä kysymyksiä. Ylimpien laillisuusvalvojien toiminnalla otetaan kantaa lainkäytön ja hallinnon oikeusturvatakeiden toteutumiseen viranomaistoiminnassa.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Pohjolainen 2014, 121-122, <http://eduskunta.fi/kansanedustajat> ja eduskuntaryhmät, Pohjolainen 2014, 87, Ojanen 2015, 64.

<sup>97</sup> Ojanen 2015, 64. Lisää valtioneuvoston oikeuskanslerista Saraviita 2011, 586-588, 924-931.

<sup>98</sup> Ojanen 2015, 65. Lisää eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä Saraviita 2011, 932-934.

## 7.2 Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Opinnäytetyössä kerrotaan valiokunnista ainoastaan perustuslakivaliokunnasta, koska se on olennainen opinnäytetyön kannalta. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on lausua sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä niiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Näin ollen perustuslakivaliokunta on yhteiskunnan keskeinen perustuslainmukaisuuden valvoja. Perustuslakivaliokunnan rooli on erityinen, koska sen lausunnoilla on huomattava merkitys täydentävänä ja tukevana oikeuslähteenä niin hallintotoiminnassa kuin lainkäytössä tuomioistuimissa. Lausunnot antavat myös tietoa perusoikeuksien tarkemmasta sisällöstä sekä luovat julkisen vallan käytön edellytyksiä ja rajoituksia.<sup>99</sup>

Perustuslakivaliokunta valmistelee myös lainsäädäntöä, joka on läheisessä kontaktissa perustuslain kanssa, kuten vaali-, kansalaisuus-, kieli- ja puoluelainsäädäntöä sekä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat asiat. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on ratkaista eduskunnan ja eduskunnan puhemiehen välisiä kiistoja ja erimielisyyksiä koskien perustuslain tulkintaa. Perustuslakivaliokunta tutkii myös valtioneuvoston oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä sekä ministereitä vastaan nostetut syytteet, ennen eduskunnan käsittelyä syytteen nostamisesta.<sup>100</sup>

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta toteutetaan pääsääntöisesti ennakkovalvontana. Lainsäätämisen perustuslainmukaisuuden valvojana perustuslakivaliokunnan kannanotot eduskunnassa vireillä oleviin lakiehdotuksiin ovat eduskuntaa tosiasiallisesti velvoittavia. Keskeinen asema perustuslainmukaisuuden valvojana on säädetty myös perustuslain 74 §:ssä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>101</sup>

### 7.2.1 Perustuslakivaliokunnan tehtävät

Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta on asetettu eduskunnan tehtäväksi ja siellä erityisesti perustuslakivaliokunnan erityistehtäväksi.<sup>102</sup> Perustuslakivaliokunnan erityistehtävä

---

<sup>99</sup> Pohjolainen 2014, 87. Lisäksi perustuslakivaliokunnan tehtävistä Saraviita 2011, 508-512.

<sup>100</sup> Pohjolainen 2014, 87.

<sup>101</sup> Ojanen 2015, 56.

<sup>102</sup> Kts. yleisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamasta säädösvalvonnasta Hidén 1974, 182-240, 322-328, Lavapuro 2010, erit. 149-178 ja 225-267, Jyränki 2003, 393-428, Lämsineva 1991, 270-287, Riepula 1973, Saraviita 1993, 183-199, 1999, 29-71 ja 2011, 626-643.

Kts. myös perustuslaki 35 ja 37 §: Perustuslakivaliokunta on eduskunnan keskuudesta koko vaalikaudeksi asetettu pysyvä erikoisvaliokunta. Perustuslaissa on säädetty, että valiokunnissa

kirjoitettiin perustuslakiin vasta perusoikeusuudistuksen myötä vuonna 1995 ja nykyisessä vuonna 2000 voimaan tullessa perustuslaissa se on kirjoitettu omaksi pykäläksi ”perustuslainmukaisuuden valvonta”. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>103</sup> Perustuslain (731/1999) esitöiden mukaan säännös ilmaisee perustuslakivaliokunnan keskeisen aseman lakien perustuslainmukaisuuden valvojana niiden säätämisvaiheessa. Hallituksen esityksen mukaan valvonnan painopiste säilyy edelleen lakien säätämisvaiheeseen ajoittuvassa ennakkovalvonnassa. Näin ollen perustuslain 106 § perustuslain etusijasta lain soveltamistilanteissa tuomioistuimissa ei muuta perustuslakivaliokunnan asemaa ylimpänä lakien perustuslainmukaisuuden valvojana lainsäätämisvaiheessa.<sup>104</sup>

Käytännössä perustuslakivaliokunnan toimintatavat ovat erilaiset verrattuna muiden valiokuntien toimintamenettelyyn. Perustuslakivaliokunta tarkastelee lausunnoissaan asioita valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, jolloin sen työskentelyssä korostuu oikeudellinen arviointi. Perustuslakivaliokunnan toimintaa on luonnehdittu kvasijudisiaaliseksi eli tuomioistuinmenettelyä muistuttavaksi. Sen menettelyä on kuvattu myös erityisen yksimieliseksi muihin valiokuntiin verrattuna. Perustuslakivaliokunta pyrkii tietoisesti välttämään lainsäätämisen perustuslainmukaisuuden arvioinnin politisoitumista, mikä onkin edellytys perustuslakivaliokunnan arvovallan säilymiselle ja valvontatehtävän onnistumiselle. Perustuslakivaliokunta kuulee lakiehdotuksista lainvalmisteluvirkamiehiä ja useita valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita sekä tarvittaessa myös muiden oikeudenalojen asiantuntijoita.<sup>105</sup>

Perustuslakivaliokunnan lakiluonnoksista antamat lausunnot sisältävät nykyisin johdanto-osuuden, kuvauksen hallituksen esityksestä ja perustuslakivaliokunnan kannanoton. Johdannossa selostetaan asian vireilletulo ja kerrotaan kuulluista asiantuntijoista. Hallituksen esityksen kuvauksessa selostetaan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti keskeiset seikat sekä mahdollisten säätämisyjärjestysperustelujen pääsisältö. Perustuslakivaliokunnan kannanotot ja kaantuvat lausuntoon ja perusteluihin. Perustelujen merkitys on kasvanut ja niiden avulla luodaan perusoikeuksia koskevia yleisiä oppeja tai yksittäisen perusoikeussäännöksen tulkintamuotoja. Perustuslakivaliokunta voi perusteluissa myös ehdottaa perustuslain edellyttämiä muutoksia lakiluonnoksen yksittäisiin kohtiin.<sup>106</sup>

---

on vähintään 17 jäsentä ja lisäksi tarpeellinen määrä varajäseniä. Valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään 2/3 jäsenistä on läsnä, ellei jotakin asiaa varten ole erikseen säädetty suuremmasta jäsenmäärästä.

<sup>103</sup> Viljanen 2011, 839.

<sup>104</sup> HE 1/1998 vp, 125-126.

<sup>105</sup> Viljanen 2011, 839. Kts. tarkemmin Jyränki 2003, 393-414, Saraviita 1993, 187-199 ja 2005, 274-305.

<sup>106</sup> Viljanen 2011, 839-840. Kts. lisäksi esim. PeVL 23/1997 vp ja PeVL 12/1997 vp.



Suomessa on, kuten todettu, painotettu lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaa pääasiallisena valvontamekanismina. Ennakkovalvonnan tavoitteena on ehkäistä perustuslain ja sen säädösten kanssa ristiriidassa olevien lakien säätäminen. Valvonnassa voidaan erottaa kolme eri vaihetta: eduskuntakäsittelyä edeltävä vaihe, eduskuntakäsittelyvaihe ja eduskuntakäsittelyn jälkeinen vaihe. Eduskuntakäsittelyä edeltävässä vaiheessa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioidaan lakien valmisteluvaiheessa ministeriöissä, komiteoissa ja työryhmissä.<sup>107</sup>

Perustuslakivaliokunnan tehtävä korostuu eduskuntakäsittelyvaiheessa. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta tapahtuu pääosin parlamentaarisessa ennakkovalvonnassa pyrkien välttämään valtioelinten välisiä konflikteja, joita voisi aiheutua jälkikäteisestä puuttumisesta eduskunnassa hyväksyttyyn lakiin. Koska valvontaa hoitaa eduskunnan oma elin, sen asemaa on näin pyritty myös korostamaan johtavana valtioelimenä suomalaisessa valtiojärjestelmässä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiluonnosten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lakiluonnos tulee perustuslakivaliokunnan käsittelyyn tavallisesti niin, että toinen valiokunta pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa sen käsittelyyn tulleen lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta kuulee lausuntojansa varten valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Vaikka perustuslakivaliokunta on poliittisten voimasuhteiden avulla koottu valiokunta, sen tulee toiminnassaan pyrkiä rakentamaan kannanottonsa lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta oikeudellisten näkökohtien varaan, jotka juontuvat perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on siis tutkia lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja niiden suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>108</sup>

Perustuslakivaliokunta tekee myös lainsäädännön tarkistamista ja se on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota perusoikeussäännöksistä johtuviin lainsäädännön uudistamistarpeisiin ja vaatinut lainvalmisteluun ryhtymistä. Monet jo toteutuneet lainuudistamishankkeet ovat liittyneet vuonna 1995 voimaan tulleeseen perusoikeusuudistukseen (HE 309/1993).<sup>109</sup>

---

Lisäksi Viljanen 2011, 840: Perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestysponsissa esiintyy nykyisin kolme päämuunnelmaa: 1. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. 2. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan lakiehdotuksesta esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. 3. Lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

<sup>107</sup> Ojanen 2015, 56.

<sup>108</sup> Ojanen 2015, 57–58. Kts. myös Viljanen 2011, 835.

<sup>109</sup> Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainsäädännön uudistamistarpeisiin, jotka ovat olleet yleisiä uudistamistarpeita kuten PeVM 25/1994 vp 6–7 ja PeVM 10/1998 vp 13 sekä

Myös oikeuskanslerilla on oikeus hallituksen esityksen antamisvaiheessa kiinnittää huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevaan kysymykseen. Kanslerin toiminta on kuitenkin ennakoiva toimenpide eduskunnan käsittelyä varten. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut oikeuskanslerin esityksen antamisvaiheen säätämisyjärjestysratkaisun luonnetta; se ennakoii eduskunnan käsittelyä ja on valmisteleva toimenpide. Varsinainen lakiehdotuksen käsittelyjärjestysratkaisun tekeminen kuuluu eduskunnalle.<sup>110</sup>

Vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuudesta ei ole säädetty perustuslaissa, sen lausuntoja noudatetaan käytännössä jokseenkin säännönmukaisesti eduskunnassa. Perustuslain perustelujen mukaan muiden valiokuntien ja täysistunnon on kuitenkin otettava asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset lausunnot ja huomautukset. Perustuslakivaliokunta on viitannut perustuslakia koskevassa mietinnössään vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan perus- ja ihmisoikeuksia koskevia lausuntoja pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.<sup>111</sup>

Perustuslain 42.1 §:n mukaan eduskunnan puhemies on myös keskeinen lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvoja. Puhemiehen velvollisuutena on valvoa eduskunnan prosesseja siten, että eduskuntakäsittelyssä ja täysistunnoissa noudatetaan perustuslakia ja perusoikeussäännöksiä. Käytännössä tämä toteutuu siten, että kuten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, lakiluonnos voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset on otettu huomioon asianmukaisesti. Tällöin puhemiehen ja täysistunnon tehtävänä on varmistaa, että asiaa valmistellut valiokunta on valmistelutehtävässään täyttänyt perustuslakivaliokunnan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle asettamat ehdot.<sup>112</sup>

Perustuslain 77 §:n nojalla eduskunnan hyväksymä laki viedään lopuksi tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Eduskuntakäsittelyn jälkeen, ennen lain voimaantuloa, sen perustuslainmukaisuutta voidaan vielä valvoa lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentin toimesta. Mikäli vahvistettavana olevassa laissa ilmenee epäilyjä perustuslainvastaisuudesta, tasavallan

---

yksittäisiä lainsäädännössä ilmenneitä puutteita esim. PeVL 23/1997 vp, 12/1998 vp ja 31/1998 vp. Kts. lisäksi esim. Niemivuo 1997, 240-244.

<sup>110</sup> PeVM 5/1985 vp, PeVL 10/1989 vp.

<sup>111</sup> Ojanen 2015, 58. HE 1/1998 vp, 126 ja PeVM 10/1998 vp, 23.

<sup>112</sup> Ojanen 2015, 58. Viljanen 2011, 844.

Lisäksi Ojanen ja Viljanen: ”Puhemies voi kieltäytyä ottamasta käsittelyyn asiaa, jonka hän katsoo olevan perustuslain vastainen. Puhemiehen kieltäytymistä koskeva asia lähetetään perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, mikäli eduskunta ei ole hyväksynyt eduskunnan puhemiehen menettelyä. Perustuslakivaliokunnan on viipymättä ratkaistava, onko puhemiehen menettely ollut oikeutettua. Tässä tilanteessa perustuslakivaliokunnan ratkaisu on lopullinen ja sitova.”

presidentti voi pyytää vielä lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Presidentti ei kuitenkaan ole sidottu tuomioistuinten lausuntoihin. Laki palautuu eduskunnan käsittelyyn, jos presidentti ei sitä sellaisenaan vahvista. Eduskunnan asemaa ylimpänä lainsäätäjänä suomalaisessa valtiojärjestelmässä ilmentää kuitenkin se, että jos eduskunta hyväksyy presidentiltä palautuneen lain uudelleen asiasisällöltään muuttumattomana, laki tulee voimaan ilman vahvistuksia.<sup>113</sup>

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on myös määrittynyt ihmisoikeussopimusten toteutumisen valvonta. Tämä pohjautuu siihen, että vuoden 1995 perusoikeusuudistus on merkinnyt perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämien ihmisoikeusmääräysten sisällöllistä lähentymistä toisiinsa. Käytännössä perusoikeussäännöksiä sovellettaessa tulee samalla tulkittavaksi ihmisoikeussopimusten vaikutus, minkä vuoksi nämä seikat ovat puoltaneet perus- ja ihmisoikeusvalvonnan institutionaalista kytkemistä toisiinsa.<sup>114</sup>

### 7.2.2 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kehityssuunta on 1980-luvulta lähtien ollut aineellisen perusoikeussuojan suuntainen eikä ratkaisevaa näin ollen ole enää ollut muodollinen lainsäätämisyjärjestystä koskeva ratkaisu. Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että poikkeuslakien säätäminen ei ole enää laillisesti yhtä hyväksyttävää kuin ennen ainoastaan kansallisten tarpeiden vuoksi, vaan niiden säätämiseen pitää olla pakottavia ja poikkeuksellisia syitä.<sup>115</sup> Lähtökohtana onkin, että lakiluonnosta on muutettava niin, että ristiriita sen ja perustuslainsäännöksen välillä saadaan poistettua. Vaihtoehtona on myös, että perustuslainsäännöksen kanssa ristiriidassa olevan lakiluonnoksen säätämisestä luovutaan kokonaan. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen systemaattisesti noudattanut linjaa, jonka mukaan poikkeuslakeja ei säädetä. Säätämisyjärjestyskannanoton lisäksi perustuslakivaliokunta voi esittää ehdotuksen, miten lakiluonnosta tulisi muuttaa, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisena lakina, jos se havaitsee perusoikeusongelmia.<sup>116</sup>

### 7.3 Perustuslainmukaisuuden valvonta

Perusoikeuksien valvontamekanismeilla tarkoitetaan valtion orgaaneja, joiden tehtävänä on valvoa, että kansallinen lainsäädäntö täyttää perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeuksien aset-

---

<sup>113</sup> Ojanen 2015, 58.

<sup>114</sup> HE 309/1993 vp, 31-32, 79, HE 1/1998 vp, 126. Kts. myös tarkemmin Viljanen 1996, 812-813.

<sup>115</sup> Kts. kokoavasti PeVM 10/1998 vp, 22-23.

<sup>116</sup> Viljanen 1999, 961-972.

tamat vaatimukset. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnalla tarkoitetaan sitä, että lainsäätämisen perusoikeuksien toteutumisen valvojat eli valtion ylimmät elimet kuten eduskunta, eduskunnan oikeusasiamies, eduskunnan perustuslakivaliokunta, valtioneuvosto ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat lakien perustuslainmukaisuutta eli perusoikeuksien toteutumista. Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on keskittynyt ennakolliseen eli preventiiviseen valvontaan. Valvonta kohdistuu lakiluonnoksiin niiden valmistelu- ja säätämisvaiheessa. Valvonnan tarkoituksena on estää perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain säätäminen. Ennakoivalvontajärjestelmä on hajautettu useille eri orgaaneille, mutta keskeisin asema valvonnassa on eduskunnan perustuslakivaliokunnalla.<sup>117</sup>

Perusoikeuksien valvontamekanismit voidaan jakaa ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakollisella valvonnalla tarkoitetaan lakien ja muiden säädösten valmistelu- ja säätämisvaiheessa tapahtuvasta valvonnasta, jossa on tarkoituksena arvioida lakiehdotuksia ja muita säädösluonnoksia perustuslain ja perusoikeussäännösten näkökulmasta samalla pyrkien ennakoimaan lain tulevia soveltamistilanteita. Jälkikäteisellä valvonnalla tarkoitetaan lakien ja muiden säädösten voimaantulon jälkeistä valvontaa, joka tapahtuu konkreettisen hallintopäätöksenteon tai yksittäisten oikeustapausten tasolla.<sup>118</sup>

### 7.3.1 Perustuslainmukaisuuden ennakoivalvonta

Suomessa on keskusteltu yleisesti siitä, miten lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa tulisi kehittää. Suomessa on käytössä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan malli, joka tähtää lakien valmistelun valvontaan säätämisvaiheessa eli ennakoivalvontaan. Suomen oikeusjärjestelmän mukaiseen prosessiin osallistuvat useat eri toimijat. Laillisuusvalvonta toteutetaan Suomessa sekä lakiehdotusten että hyväksytyjen lakien perustuslainmukaisuuden valvontana ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensovittavana. Suomessa perustuslaillisuuden valvontaa toteutetaan sekä hallituksen alaisessa lainvalmistelutyössä että oikeuskanslerin toimesta. Myös kansanedustajista koostuvalla eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on tärkeä tehtävä lakialoitteiden perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan kontrolli on vakiintunut Suomessa perustuslakivaliokunnan suorittamaan ennakolliseen valvontaan. Perustuslakivaliokunta valmistelee sille osoitetut asiat, jotka voivat koskea perustuslainsäätämistä, muuttamista ja kumoamista. Jotta lakialoitteiden perustuslainmukaisuus saataisiin toteutettua lakien vaatimalla tavalla, perustuslakivaliokunta pyytää omien mietintöjensä tueksi lausuntoja valtiosääntöoikeuden professoreilta ja muilta yhteiskunnan lainoppi-

---

<sup>117</sup> Ojanen 2015, 55. Kts. myös Viljanen 2011, 835.

<sup>118</sup> Ojanen 2015, 55.

neilta asiantuntijoilta. Käytännössä perustuslakivaliokunnalla on huomattava asema perustuslakien ja perusoikeussäännösten tulkitsijana.<sup>119</sup> Tämä valvonnan painopisteen keskittyminen perustuslakivaliokuntaan on korostanut eduskunnan asemaa johtavana valtioelimenä.<sup>120</sup>

Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen lainesitöissä on luonnehdittu perusoikeussäännösten merkitystä lainsäätäjän toiminnassa yleisesti niin, että perusoikeuksilla on kaksinaismerkitys. Ne kohdistuvat lainsäätäjään monella eri tavalla, ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa lainsäätäjän toimintaan kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännökset ohjaavat lainsäädäntötoimintaa tai sisältävät nimenomaisen perustuslaillisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa oli tarkoituksena säilyttää aikaisempi painotus, joka korosti lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan merkitystä ja perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Sen vuoksi perustuslaissa on edelleen ennakkovalvontaa koskevat perussäännökset, joiden perustana on valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n aikaisempi säännös. Koska ennakkovalvontaa sääntelemällä ei voida tavoittaa kaikkia perustuslain kannalta ongelmallisia tilanteita, valvontajärjestelmää on ollut tarpeen täydentää myös jälkivalvontaa kehittämällä.<sup>121</sup>

Perusoikeussäännökset ovat lainsäätäjän kannalta merkityksellisiä kahden vastakkaisen näkökulman perusteella. Lainsäätäjän tulee noudattaa ja kunnioittaa perusoikeussäännöksiä eli olla toiminnallaan loukkaamatta niitä. Perusoikeudet ovat lainsäätäjän vapaata toimintaa rajoittavia, koska ne luovat toiminnalle tietyt valtiosääntöoikeudelliset raamit, jotka juontuvat yksilön oikeuksien ja vähemmistön edustajien oikeuksien kunnioittamisesta. Perusoikeuksien tehtävänä on toimia oikeudellisena rajoitteena estäen lainsäätäjää ylittämästä toimivaltaansa. Demokraattisessa yhteiskunnassa lainsäätäjän toimivalta rajoittuu kansalaisten luottamuksen varaiseen valtaan eivätkä äänestäjät voi eduskuntavaaleissa äänestämällä luovuttaa lainsäätäjälle valtaa loukata kenenkään perusoikeuksia. Perusoikeudet ja demokratia on joskus haluttu nähdä jännitteisesti toistensa vastakohtina sen vuoksi, että perusoikeudet rajoittavat lainsäätäjän toimintaa vaikuttamalla demokraattisen päätöksentekoprosessin esteenä. Perustellumpaa on kuitenkin nähdä perusoikeudet ja demokratia toistensa edellytyksinä. Demokratiaan kuuluu kansanvaltainen päätöksenteko, jolloin valtiota tuskin nähtäisiin aidosti demokraattisena, jos se ei kunnioittaisi yksilön ja vähemmistön perusoikeuksia. Yhteiskunnan demokraattiset rakenteet luovat vastaavasti yleiset edellytykset perusoikeuksien todelliselle toteutumiselle.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Ojanen. Lisäksi myös Hallberg 2011, 57.

<sup>120</sup> Saraviita 1996, 141.

<sup>121</sup> HE 309/1993 vp, 26. HE 1/1998 vp, 52. Kts. myös Hallberg 2011, 866.

<sup>122</sup> Viljanen 2011, 833.

Perusoikeuksien merkitys korostuu lainsäätäjän toiminnassa sitä tehokkaammin mitä enemmän perusoikeuksien noudattamista valvotaan lainsäätämässä. Perusoikeussäännökset ovat osa perustuslainsäädäntöä, ja siten niiden noudattamisen valvonnassa on kyse yleisesti perustuslain noudattamisesta. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on näin ollen käytännössä perusoikeussäännösten noudattamisen valvontaa.<sup>123</sup> Koska perusoikeudet nähdään lainsäätäjän toimintaa rajoittavana tekijänä, ne velvoittavat lainsäätäjää samalla passiivisuuteen ja pidättymään perusoikeuksia loukkaavasta toiminnasta. Tällöin perusoikeuksien toteutumisen potentiaalisena uhkana voidaan nähdä lainsäätäjä itse. Lainsäädäntövaiheessa lainsäätäjän perusoikeuksien kunnioittamisvelvollisuuden noudattamista voidaan arvioida sen perusteella, onko kyseessä perusoikeuksien sallittu rajoitus, jolloin rajoitus täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset ja erityiset edellytykset. Vai onko kyseessä perusoikeuksien kielletty rajoitus, joka voidaan Suomessa toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Toisaalta perusoikeudet velvoittavat lainsäätäjää myös aktiiviseen toimintaan. Lainsäätäjän lainsäätämistoiminta auttaa perusoikeuksien toteuttamisessa, turvaamisessa sekä toteutumisen edistämässä. Perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeussäännösten laajentuminen kattamaan myös keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet on vahvasti korostanut lainsäätäjän perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismittavuuksia sekä lisännyt aktiivisen toiminnan velvollisuuksia.<sup>124</sup>

Lakiluonnoksen perustuslainmukaisuuden valvonta on abstraktista normikontrollia eli se tapahtuu lainsäätämävaiheessa yleisellä tasolla, ilman yhteyttä lain käytännön soveltamistilanteeseen. Valvonnassa vertailtavana ovat lakiluonnoksen ja perustuslain säännökset. Myös lain tulevia soveltamistilanteita pyritään ottamaan huomioon mahdollisuuksien mukaan. Keskeinen asia valvonnassa on, että perustuslain kanssa ristiriidassa oleva laki tulee säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakimenettelyn vuoksi perustuslainmukaisuuden valvonta on saanut hyväksytyn menettelyn aseman. Perustuslakivaliokunnan toiminnassa on korostunut viime vuosina vahva suuntaus perusoikeuksien näkyvämpään huomioonottamiseen. Myös eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on tärkeä asema perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa, kuten myös eduskunnan puhemiehellä, puhemiesneuvostolla ja tasavallan presidentillä. Tasavallan presidentillä on tiettyjä nimettyjä tehtäviä ja valtuuksia lainvahvistamisvaiheessa.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Viljanen 2011, 835.

<sup>124</sup> Viljanen 2011, 834.

<sup>125</sup> Jyräki 2003, 373-446. Ojanen 2015, 55-56. Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Ojanen.

Perusoikeudet voivat olla lainsäätämisprosessissa merkityksellisiä ainakin neljästä näkökulmasta. Lainvalmistelussa on otettava huomioon, että lakiluonnos ei saa olla ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa. Lainsäätäjällä on vastuu estää uusien normiristiriitojen syntyminen perusoikeussäännösten ja tavallisten lakien säännösten välillä. Toiseksi lainsäätäjällä voi olla velvollisuus purkaa normiristiriitoja perustuslainsäädännön ja alemmanasteisen säännöksen väliltä. Tällöin lainvalmisteluun on ryhdyttävä, jos havaitaan, että jokin tavallisen lain säännös on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa tai jos asiasta, josta perusoikeussäännös edellyttää säädettävän lailla, on säädetty lakia alemmanasteisissa säädöksissä. Kolmanneksi lainvalmistelutoimiin on ryhdyttävä, jos lainsäätäjään kohdistuu positiivinen toimintavelvollisuus perustuslain taholta perusoikeuksien turvaamiseksi tai edistämiseksi. Tällaista toimintavelvoitetta voidaan kutsua perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Neljäntenä näkökulmana on, että perusoikeussäännökset toimivat lainvalmistelussa yleisinä lainsäädännön sisällöllisinä mittareina, jolloin tavallisella lainsäädännöllä on pyrittävä huolehtimaan mahdollisimman tarkasti perusoikeuksien toteutumisesta. Perusoikeuksilla on myös taipumus ohjata lainsäädännön yleisiä sisältöratkaisuja ja toimia aktivaattorina lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymiselle, vaikkei varsinaisia normiristiriitoja ilmenisikään. Lainsäätämiseen voidaan kohdistaa perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan suuntautuva vaatimus, jolloin säädettävän lain säännökset on muotoiltava niin, että ne turvaavat mahdollisimman hyvin perusoikeuksien toteutumisen myös käytännön tasolla.<sup>126</sup>

Perusoikeuksien merkitys lainvalmistelussa on kasvanut olennaisesti perusoikeusuudistuksen myötä. Syynä tähän on ollut esimerkiksi se, että perusoikeuksien aineellinen kattavuus on lisääntynyt merkittävästi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että perusoikeusjärjestelmän painotukset ovat laajentuneet kattamaan sosiaali- ja terveyshuollon sekä opetus- ja muun sivistystoimen lainsäädäntöä. Suomessa ei ole enää lainsäädännön osa-aluetta, johon perusoikeudet eivät ulottuisi. Kaikkea lainsäädäntöä on arvioitava perusoikeuksien näkökulmasta. Jokaista lakiluonnosta on tarkasteltava niin, että se voi sisältää potentiaalisia perusoikeusongelmia. Tilanne edellyttääkin, että lainvalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota perusoikeuskysymyksiin tarkasteltaessa lakiehdotuksen säädöstekstejä sekä hallituksen esityksen perusteluja.<sup>127</sup>

### 7.3.2 Perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta

Lakien säätämisvaiheessa tapahtuvaa perustuslainmukaisuuden valvontaa ei ole mahdollista luoda niin kattavaksi ja tehokkaaksi, että sen avulla voitaisiin ehdottomalla varmuudella es-

<sup>126</sup> Viljanen 2011, 836-837.

<sup>127</sup> Viljanen 2011, 837. Kts. myös <http://finlex/lainkirjoittajan.opas.fi>

tää perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain säätäminen. Ei ole mahdollista ottaa tyhjentävästi huomioon kaikkia mahdollisia perustuslain kannalta ongelmallisia soveltamistilanteita. Lisäksi osa laeista säädetään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.<sup>128</sup>

Hallitusmuodon syntyvaiheissa on pohdittu tuomioistuinten mahdollisuuksia lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaan. Jälkikontrolli on kuitenkin rajattu koskemaan vain perustuslakia alemmanasteisia säädöksiä ja asetuksia. Näistä johdettuna periaatteena voidaan todeta, että tuomioistuimille ei kuulu lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta. Periaate on kuitenkin ollut vähitellen muutoksen kohteena vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä.<sup>129</sup> Perustuslakivaliokunta on mietinnössään perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsonut, että perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimessa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä tuomioistuimen ratkaisun perusteena. Perustuslakivaliokunta on suosittanut tuomioistuimille tulkintaa, joka poistaa perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat ratkaisuvaihtoehdot.<sup>130</sup> Suomessa on myös keskusteltu perustuslakituomioistuimen tarpeesta. Perustuslakituomioistuihin on perustettu lähinnä liittovaltiotyypisiin maihin, joissa sen perustaminen on liittynyt vahvasti poikkeukselliseen historialliseen tilanteeseen. Valtiosääntötuomioistuimen perustaminen saattaisi vähentää eduskunnan arvovaltaa ja vaikuttaa ylimpien oikeusinstanssien asemaan. Sen vuoksi valtiosääntötuomioistuimen perustamiseen ei ole Suomessa päädytty ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa on kehitetty muilla tavoin.<sup>131</sup>

Lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää on täydennetty perustuslakiin otetulla säännöksellä, joka korostaa perustuslain etusijaa. Perustuslain 106 §:n tulkinnan mukaan tuomioistuimet saivat rajoitetun toimivallan puitteissa antaa etusijan perustuslain säädökselle, joka on tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettavana olevan säännöksen kanssa ilmeisessä ristiriidassa. Tuomioistuin voisi vedota perustuslain 106 pykälään ja jättää soveltamatta lain säännöksen, jonka soveltaminen johtaisi perustuslainvastaiseen tuomioon. Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuimella ei ole oikeutta arvioida ilman yhteyttä käsiteltävänä olevaan asiaan lain ristiriitaisuutta perustuslain kanssa eikä myöskään oikeutta julistaa lakia perustuslainvastaiseksi. Sen tehtävänä on ainoastaan jättää yksittäistapauksessa lain säännös soveltamatta, mikäli se on perustuslain kanssa ristiriitainen. Ristiriita tulee ratkaista perustuslain hyväksi. Säännöksen soveltamatta jättäminen ei vaikuta säännöksen voimassaoloon, vaan säännöksen kumoaminen edellyttää erillistä lainsäädäntötoimenpidettä. Tuomioistuimet tulkitsevat nykyisin myös kansallisten säännösten suhdetta EU-oikeuden säännöksiin.

---

<sup>128</sup> HE 1/1998 vp, 52-53, 162-163.

<sup>129</sup> Hidén 1997b, 755.

<sup>130</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>131</sup> Hallberg 2011, 867.



Tuomioistuimet ovat velvollisia olla soveltamatta EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevan kansallista normia. Tämä järjestelmä ei tarkoita yleistä lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa, vaan koskee perustuslain ja tavallisen lain ilmeisiä ristiriitatilanteita käytännön soveltamistilanteissa ja se korostaa perusoikeuksien merkitystä. Tästä vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslakiin säädetystä uudistuksesta huolimatta lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on pääasiallisesti edelleen eduskunnan perustuslakivaliokunnan varaan rakentuvassa ennakkovalvonnassa. Onko tehokkaampaa, että perustuslainmukaisuuden valvonta tapahtuu eduskunnan poliittisen elimen perustuslakivaliokunnan kautta vai olisiko sittenkin tehokkaampaa toteuttaa valvonta laintarkastuslautakunnan toimesta, jolla ei ole niin suurta poliittista auktoriteettia yhteiskunnassa kuin perustuslakivaliokunnalla.<sup>132</sup>

Suomen aukollisena pidettyyn valvontajärjestelmään on löydetty paremmin valtiosääntöperinteeseemme soveltuva vaihtoehto, jolla on lisätty tuomioistuinten mahdollisuuksia jälkivalvontaan. Suomessa tuomioistuimet voivat toteuttavat lakien perustuslaillisuuden valvontaa yksittäisissä oikeustapauksissa joustavasti sekä etu- että jälkikäteen toisin kuin niissä maissa, joissa perustuslaillisuuden valvonta on keskitetty yhdelle elimelle, joka suorittaa valvontaa vasta lakien tultua voimaan, usein vasta vuosien päästä. Tästä esimerkkinä voidaan käyttää Saksassa käytössä olevaa perustuslakituomioistuinta.<sup>133</sup> Suomessa ei ole koskaan ollut valtiosääntö- tai perustuslakituomioistuinta, eikä muutakaan elintä, joka voisi puuttua eduskunnan säätämien lakien perustuslainvastaisuuksiin lain voimaantulon jälkeen. Tuomioistuimet eivät myöskään ole oikeutettuja tutkimaan lakien perustuslainmukaisuutta. Tuomioistuinten ja muissa viranomaisten tulkinnassa saattaa tulla tulkittavaksi vain perustuslakia alemmanasteisten asetusten perustuslainmukaisuus konkreettisten tapausten yhteydessä. Tuomioistuimilla on siten velvollisuus tulkita lakeja perustuslakimyönteisellä tavalla ja valita lain tulkintavaihtoehtoista se, joka on sopusointuisin perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.<sup>134</sup>

Uudistetut perusoikeudet antavat Suomelle hyvän mahdollisuuden osallistua kansainväliseen perusoikeus- ja ihmisoikeuskeskusteluun valtiollisten kokemusten pohjalta.<sup>135</sup> Perustuslain 1 §:ään on säädetty Suomen periaatteellisesta velvoitteesta osallistua kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Säännöksen voidaan ilmaista korostavan myönteistä suhtautumista kansainväliseen yhteistyöhön ja yhteistyön tavoitteena on kansallisten perusarvojen, kuten valtiosäännön lujittaminen.<sup>136</sup> Oikeusjärjestelmämme perustuslaillisuuden valvonnan perusongelma on se, että valvontakoneisto eli

---

<sup>132</sup> Ojanen 2015, 55-56. Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Ojanen. Kts. myös Hallberg 2011, 57, 867-868. Lavapuro 2010, 179-224. Viljanen 2005, 309-323.

<sup>133</sup> Ojanen 2015, 55-56. Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Ojanen.

<sup>134</sup> Ojanen 2015, 55-56.

<sup>135</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisu 1998.

<sup>136</sup> HE 1/1998 vp, 73.

perustuslakivaliokunta on poliittisten valtasuhteiden kautta muodostettu elin. Eduskunnan toiminnan lähtökohtana on demokraattisuus eli kansanvaltaisuus, jolloin voi olla vaikeaa perustella, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnot perustu demokraattisiin päätöksiin. Perustuslakivaliokunnan toiminnan pitäisi perustua pelkästään perustuslaillisuuden valvontaan ilman politikointia. Epäluottamusta kansanvaltaista perustuslakikontrollia kohtaan herättää se, että poliittinen elin tekee oikeudellisia ratkaisuja. Perustuslakivaliokunnan menettelyä tulisi kehittää niin, että se voitaisiin mahdollisesti jonain päivänä irrottaa eduskuntalaitoksesta omaksi elimekseen ja se voisi toimia neuvostonkaltaisena asiantuntijainstituutiona, jossa olisi mukana kansanedustajia sekä oikeudellisia ja akateemisia asiantuntijoita. Myös oikeuskanslerin toimenkuvaa voitaisiin uudistaa niin, että oikeuskanslerille meneviä laillisuusvalvonnan tehtäviä siirrettäisiin muille tahoille, jolloin ylimmän laillisuusvalvojamme rooli olisi pikemminkin konsultoiva ja lähempänä yhteiskunnan ylintä oikeudellista neuvonantajaa.<sup>137</sup>

Ennakkokontrolli toimii Suomessa tehokkaasti ja perustuslainvastaisten lakien säätäminen pysytään tehokkaasti estämään. Tehokkaan toiminnan ongelmana on nähty kuitenkin perustuslakivaliokunnan menettelyn varmisteleisuus, jolloin asioita otetaan valiokunnan käsittelyyn varmuuden vuoksi. Tällöin lainvalmistelun käsittelyajat venyvät pitkiksi, vaikka valiokunnan käsittelyyn pitäisi päätyä vain todella merkittävät perustuslailliset ja perusoikeuksiin liittyvät kysymykset. Tuomioistuinten toimintamahdollisuudet saatetaan kokea tehokkaammiksi kuin perustuslakivaliokunnan, jolloin tuomioistuimet voisivat ottaa suurempaa roolia jälkivalvonta-tehtävissä.<sup>138</sup>

Perustuslain 106 §:ssä on säädetty, että tuomioistuimen on annettava etusija perustuslainsäädökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säädöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslainsäädöksen kanssa. Sädöksen tarkan ilmaisun ”ilmeisessä ristiriidassa” on ajateltu vaikuttavan rajoittavasti tuomioistuinten perustuslaillisuusvalvontaan. Perusoikeusasiantuntijoiden mielestä jälkivalvonta tehostuisi, kun perustuslain 106 §:stä poistettaisiin ilmeisyyskriteeri. Tuomioistuimet saisivat enemmän toimintamahdollisuuksia EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimusten säännöksiin suuntautuen, jos pykälän ilmaisu ”ilmeinen ristiriita” muutettaisiin pelkäksi ”ristiriidaksi”. Voidaan myös pohtia, onko perustuslain 106 §:n ilmaisu ilmeisyyden vaatimuksesta estänyt ja rajoittanut turhaan tuomioistuinten valvontaroolia.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Ojanen, Sasi.

<sup>138</sup> Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Ojanen, Sasi.

<sup>139</sup> Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Ojanen. Perustuslain etusijaperiaatteesta myös Saraviita 2011, 906-921.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunnossaan vuonna 2016 ilmaissut, että perustuslakivaliokunnan mielipiteitä ei ole otettu tarpeeksi huomioon lainvalmistelutyössä. Tämä on tarkoittanut sitä, että perustuslakivaliokunta ei olisi saanut lausua kaikista lakiluonnoksista, jotka ovat sisältäneet sen toimialaan kuuluvia, perusoikeuksiin viittaavia asioita. Tämä oikeuskanslerin esille tuoma oikeuspoliittinen epäkohta on aiheuttanut paljon julkista keskustelua. Toisaalta oikeuskanslerin lausunnoista ollaan oltu myös sitä mieltä, että tämä keskustelun aihe on ennestään tuttu ja se nousee esiin aina, kun perustuslakivaliokunnan toimintaan ollaan jostakin syystä tyytymättömiä ja halutaan muutosta. Yhteiskunnassa on ollut helpointa nostaa esille perustuslakituoimioistuiimen tarpeellisuus, perustelematta kuitenkaan sen perustamiseen vaadittavia toimenpiteitä. Tyytymättömyys on johtunut hallituksen esittämistä radikaaleista muutosehdotuksista ja tällä tavoin on helppo antaa kritiikkiä hallitukselle. Halutaan korostaa mielikuvaa, että kaikki hallituksen toiminta olisi perustuslainvastaista. Perustuslakikontrolli on vahvistunut tämän vuosituhannen aikana voimakkaasti, minkä vuoksi keskustelua on voitu pitää yllä tehokkaasti. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteluja on pidetty myös liian suppeina ja painotettu, että lausuntojen kattavat perustelut lisäisivät päätösten luotettavuutta.<sup>140</sup>

Vuonna 2017 hallituksen edustajana pääministeri ja oikeuskansleri ovat käyneet neuvotteluja asiasta, eikä niissä ollut enää tullut ilmi, että oikeuskansleri olisi ollut huolissaan lainvalmistelun tasosta. Jostain syystä oikeuskanslerin huoli oli väistynyt, eikä ongelmia perustuslakivaliokunnan lausuntojen huomioonottamisessa ollutkaan havaittu niin paljon kuin edellisen vuoden lausunnot olivat osoittivat. Oikeuskanslerin mukaan lainvalmisteluntaso on pysynyt samalla tasolla nyt ja koko hänen oikeuskanslerin virka-aikansa ajan. Julkisessa keskustelussa on pohdittu, mikä on ollut syynä, että oikeuskansleri on vetänyt lausuntojaan takaisin. Hallitus on kuitenkin myöntänyt, että lainvalmistelussa on tehtävä muutostarkoituksia, jotta toiminta pysyy tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena. Hallitus on perustanut vuonna 2016 lainsäädännön arviointineuvoston, jonka tarkoituksena oli arvioida lainsäädännön valmistelutoimintaa ja kehittää lainsäädäntöprosesseja. Pääministeri on ollut tyytyväinen neuvoston työhön, sen toimintaa tullaan jatkamaan ja lainvalmisteluprosesseja kehittämään edelleen.<sup>141</sup>

#### 7.4 Perustuslainmukaisuuden valvonta ja sote-uudistus

Hallitus on tehnyt lakialoitteen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiskunnallisen järjestelmän uudistamiseksi. Lakiluonnos koostuu viidestä erillisestä lakiluonnoksesta. Yksi niistä on asiak-

---

<sup>140</sup> Lakimiesuutiset 2/2017, Suomen malli, Jonkka, Sasi. Kts. myös Jonkka <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005011266.html>.

<sup>141</sup> Kts. eduskunnan täysistunto, Sipilä: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/Sivut/PUH\\_10+2017+3+52+52.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/Sivut/PUH_10+2017+3+52+52.aspx)

kaan valinnanvapautta koskeva lakiluonnos (HE 47/2017), johon tässä opinnäytetyössä viitataan. Sen sisältönä on, että asiakas saisi itse valita, miltä palveluntarjoajalta hän ostaisi sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelunsa. Hallitus on antanut eduskunnalle myös lakiluonnoksen (HE 15/2017) koskien maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, jota opinnäytetyössä sivutaan. Hallitus on ehdottanut viimeksi antamassaan lakiluonnoksessa, että Suomeen luotaisiin uusi maakuntahallinto, jonka vastuulla olisi järjestää nykyisin kunnille kuuluvat sosiaali- ja terveysterveyspalvelut. Tästä koko Suomen kattavasta kokonaisuudistuksesta käytetään nimitystä sote-uudistus.<sup>142</sup>

Sote-uudistuksen tarkoituksena on tuoda julkista ja yksityistä palvelusektoria lähemmäs toisiinsa yhtenäistämällä niiden palvelutarjontaa. Tavoitteena on, että yksityiset palveluntarjoajat voisivat jatkossa tarjota samoja palveluja kuin julkisen sektorin toimijat ja toisin päin. Kansalaisilla olisi oikeus vapaasti valita palveluntarjoaja, jolta ostaisivat terveysterveyspalvelut. Lakiluonnoksessa vaaditaan kunnallisia palveluntarjoajia muuttamaan organisaatorakenteensa yhtiömuotoiseksi yritystoiminnaksi ja toiminnasta tulisi voittoa tavoittelevaa. Samalla kuntien hallinnollista toimivaltaa supistettaisiin. Tämän mallin mukaan toteutettaisiin myös rakenteellinen maakuntauudistus. Suomeen tulisi 18 maakuntaa, joiden alueella eri sote-keskukset toimisivat. Kansalaiset voisivat itse valita, minkä sote-keskuksen perusterveysterveyspalveluita he käyttäisivät.<sup>143</sup>

Sote-uudistuksella pyrittäisiin tuottamaan yhteiskunnalle verorahoja, koska sen jälkeen Suomessa olisi enemmän yhtiöitä, jotka tavoittelisivat taloudellista voittoa ja maksaisivat veroja. Samalla sosiaali- ja terveysterveyspalvelujen markkinat avattaisiin avoimelle kilpailulle, jossa jokainen toimija voisi markkinoida omia palveluitaan. Kyseessä olisi niin sanottu monituottajamalli. Tähän asti julkisen sektorin tarjoamat terveysterveyspalvelut ovat olleet kuntien valvonnassa ja hallinnon alaisuudessa. Palvelun tuottajien, julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin, toimijoiden välille luotaisiin tasapuolinen ja neutraali kilpailuasetelma, jonka saavuttamiseksi toimijoiden yhtiöittäminen olisi selkein ratkaisu. Kilpailuasetelma ohjaisi palveluntuottajia tarjoamaan mahdollisimman laadukkaita ja tehokkaita palveluja, jotta kansalaiset valitsisivat juuri kyseisen palveluntarjoajan. Palveluntarjoajat voisivat itse markkinoida palvelujaan ja kertoa palveluiden saatavuudesta, jolloin kansalaiset saisivat entistä nopeammin palvelunsa ilman henkilökohtaista kilpailutusta ja valitseminen olisi helpompaa. Kilpailuasemassa jokaisen palveluntarjoajan olisi asetettava palveluidensa hinnat vallitsevalle markkinatasolle. Riittävä tieto palveluiden laadusta ja saatavuudesta purkaisi jonoja, parantaisi hoidon laatua ja tehokkuutta Suomessa. Jotta hoidon laatua ja tehokkuutta pystyttäisiin parantamaan terveen

---

<sup>142</sup> HE 47/2017. HE 15/2017.

<sup>143</sup> Sipola 27.6.2017, Kauppakamari.

kilpailun keinoin, yksityisten toimijoiden tulisi kannustaa ja auttaa julkisen puolen toimijoita hyödyntämään toiminnassaan alalla käytössä olevaa uusinta teknologiaa. Jotta kansalaisten valinnanvapaus-elementti voisi tulla toimivaksi, se edellyttäisi juuri neutraalia kilpailuasetelmaa sote-palvelun tuottajien välillä.<sup>144</sup>

Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Tämän pykälän kohdalla julkiselle vallalle lainsäätäjänä on jätetty huomattava harkintavalta järjestelmän toteuttamisessa ja lakien säätämisessä. Perustuslain pykälän perusteluissa todetaan, ettei perustuslaki edellytä että julkisten organisaatioiden pitäisi itse huolehtia kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Perustuslain mukaan jokaiselle ihmiselle on luotava edellytykset toimia täysvaltaisena yhteiskunnan jäsenenä tarjoten perustuslain perusteluissa esitetty palveluiden riittävä saanti, jonka edellytyksenä on palvelujen saanti tehokkaasti sekä ilman turhia viivytyksiä ja henkilön toimintakykyä heikentämättä. Suomessa toimii tämän turvaamiseksi jo terveydenhuollon hoitotakuu. Näin ollen eduskunnalla on suuri harkintavalta sote-järjestelmän kehittämisessä.<sup>145</sup>

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa (PeVL 26/2017) hallituksen lakiluonnokista maakunta- ja sote-uudistuksiksi. Lausunnossa todettiin lakiluonnosten sisältäneen perusoikeuksien kannalta kyseenalaisia seikkoja. Perustuslakivaliokunta viittasi lausuntonsa perusteluissa, että on perustuslain vastaista velvoittaa kunnat yhtiöittämään tulevaisuudessa suoran valinnan palvelujen tarjoajia. Julkisen vallan tulisi kaikissa tilanteissa pystyä takaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin yhdenvertainen toteutuminen. Lakiluonnokset voisivat palvelujen yhtiöittämisvelvollisuuden ja valinnanvapauden toteutusaikataulusta johtuen vaarantaa perustuslain 6.1-2 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n toteutumisen estäen sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt hallituksen tekemää lakiluonnosta sellaisenaan, vaan se palautettiin ministeriöön korjattavaksi tietyiltä osin. Kun lakiluonnokseen on tehty perustuslakivaliokunnan perusteluissa vaaditut korjaukset, lakiluonnoksen on tarkoitus mennä eduskunnan käsittelyyn.<sup>146</sup>

Perustuslakivaliokunta on perustellut kantaansa yhtiöittämisvelvoitteeseen sillä, että se vähentäisi maakuntien demokratiaa eli kansanvaltaisuutta siirtämällä sote-palvelujen tuottamisvastuun yhtiöille eli pois kansanvaltaisilta päätöksentekoelementeilä. Myös maakuntaitsehallinnosta käsin olisi vaikeaa turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen saanti samantasoisina kaikkialla

---

<sup>144</sup> Sipola 27.6.2017, Kauppakamari.

<sup>145</sup> PeVL 26/2017vp. Sasi 18.7.2017, Edilex.

<sup>146</sup> PeVL 26/2017 vp. Sasi 18.7.2017, Edilex.

yhteiskunnassa kaikissa maakunnissa ja niiden eri osissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan järjestelmä voisi lisätä ihmisten välistä eriarvoisuutta Suomessa, koska palvelujen tuottaminen määräytyisi vallitsevien markkinaolosuhteiden mukaan. Tiuhaan asutuilla alueilla palvelut parantuisivat, mutta harvaan asutuilla alueilla ei. Perustuslaissa suojattujen perusoikeuksien ja palvelujen saanti voisi vaarantua Suomessa, jos järjestelmä rakennettaisiin lakiesityksen mukaisesti, jolloin maakunnalla ei olisi oikeutta tuottaa perusoikeuksiin kuuluvia palveluja esimerkiksi markkinapuutetilanteessa eli silloin, kun markkinoilla toimivat palveluntuottajat eivät tuottaisi riittävästi palveluja.<sup>147</sup>

Suomen valtiosääntöoikeuden asiantuntijat ovat arvioineet lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta esimerkiksi perustuslain 19 §:n avulla, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Vaikka kaikille suomen lainkäyttöpiirissä oleville annettaisiin lakiehdotuksen kaltainen vapaus valita terveydenhoitopalvelujen tuottaja, uhkana on, ettei kaikkien oikeudet kuitenkaan toteudu yhdenvertaisesti. Lisäksi perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen voi vaarantua, jos hyväksytään lakiluonnoksessa ehdotettu hallintotehtävien siirtäminen muille tahoille tämän hetkisiltä hallintoviranomaisilta. Perustuslakivaliokunnan lausunto on tuonut lisähaastetta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen toteuttamiselle.<sup>148</sup>

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota seikkoihin huomiota, joihin se ei ole aikaisemmilla lausuntokierroksilla kiinnittänyt huomiota. Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin on toivottu tarkennuksia, jotta muutosvaatimukseen pystytään vastaamaan perustuslakivaliokunnan vaatimalla tavalla. Palveluntarjoajien yhtiöittämisen osalta ei perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan ole ollut valtiosääntöoikeudellisesti huomautettavaa, toisin kuin nyt. Perustuslakivaliokunta on todennut hallituksen esityksen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat perustelut puutteellisiksi. Pakkoyhtiöittämistä ei ole aiemmin, nyt niin on kuitenkin lausunnossa esitetty. Perustuslakivaliokunnan perustelujen mukaan, maakunnilla ei olisi välttämättä riittävästi käytettävissä olevia henkilöstöresursseja, jos palvelutuotannossa havaittaisiin puutteita. Tämä ei kuitenkaan pidänne paikkansa, sillä kaikkien maakuntien alueilla tulisi toimimaan paljon sote-yhtiöitä, joilla olisi merkittävä määrä resursseja käytettävissä ja laajat kilpailumahdollisuudet.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> PeVL 26/2017vp. Sasi 18.7.2017, Edilex.

<sup>148</sup> PeVL 26/2017vp. Kts. myös Sasi 18.7.2017, Edilex.

<sup>149</sup> Sasi 18.7.2017, Edilex.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on esitetty esiintyneen puute, ettei se ollut ottanut lainkaan kantaa pakkoyhtiöittämiseen perusoikeuksien toteutumista tukevalta kannalta. Hallituksen esityksen mukaan yhtiöittäminen takaisi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kaikille kansalaisille yhdenvertaiset ja samanlaiset palvelut. Lisäksi kaikkia palveluntuottajia tulisi kohdella yhdenvertaisesti ja samalla tavoin. Yhtiöittäminen liittyy vahvasti perustuslain yhdenvertaisuus periaatteeseen. Valiokunta katsoo lausunnossaan, että yhtiöittämisen myötä kansalaiset eivät saa palveluitaan yhdenvertaisella tavalla, koska vain suurissa kaupungeissa mahdollisuus valinnanvapauteen lisääntyisi, koska tarjontaa olisi enemmän ja pienissä kaupungeissa asuvat joutuisivat väistämättä eriarvoiseen asemaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt myös, että rakennejärjestelmän uudistamista ei ole mahdollista toteuttaa esitetyssä aikataulussa. Aikataulua on muutettava, jotta kansalaisten peruspalvelujen saanti ei vaarannu. Näin ollen sote-uudistuksen aikataulu on haasteellinen, varsinkin kun tietoteknisiä ongelmia on ollut aiemminkin Suomen terveydenhuollon järjestelmien uudistuksissa. Hallitus joutuukin vielä miettimään perusteellisesti, miten sote-uudistus tullaan toteuttamaan ja millaisella aikataululla.<sup>150</sup>

Sote-uudistus tulee tarkoittamaan muutoksia julkisen terveydenhuollon järjestämisessä, tuottamisessa ja rahoittamisessa. Sote-uudistuksen lakiehdotuksen myötä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin asiantuntijat ovat nostaneet esille, että lainvalmistelun aikana olisi tärkeää myös selvittää, kuka huolehtii terveydenhuollon muutosten valvonnasta. Alalla toimivat lääkärit ovat lähivuosien aikana toivoneet Suomeen terveyden huoltoon keskittyvän keskusviraston toiminnan ja aseman vahvistamista. Nyt terveydenhuoltoa valvova Valvira tultaisiin lopettamaan sote-uudistuksen yhteydessä ja sen tilalle tulisi valtioneuvoston alaisuuteen perustettava lupa- ja valvontavirasto. Lisäksi Kuluttaja- ja kilpailuviraston tehtäväksi siirrettäisiin joi-takin terveydenhuollon valvontatehtäviä, kuten terveydenhuollonmarkkinoiden toiminnan ja yrityskauppojen valvonta. Valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että julkiset toimijat toimivat yhtiöittämisvelvollisuuden puitteissa, eivätkä tarjoa markkinoiden vastaisia palveluja. Jotta voidaan tehdä suurempia rakenteellisia muutoksia terveydenhoitojärjestelmään, tulisi ensi huolehtia siitä, että terveydenhoitoa tarjoavat organisaatiot tarjoavat tarvittavia hoitoja ja että ne olisivat yhdenvertaisesti kaikkien saatavilla.<sup>151</sup>

On vielä epäselvää, millaiset resurssit tultaisiin sijoittamaan terveydenhuollon toteutumisen valvontaan. Sama viranomainen tulisi valvomaan niin kalastus- ja vesiasioita, työsuojelu- ja terveydenhuoltoasioita. Muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa eri toimialojen valvontaa. Sen myötä kaikkiin perustettaviin 18 maakuntaan luotaisiin toiminnot terveydenhuollon

---

<sup>150</sup> Sasi 18.7.2017, Edilex.

<sup>151</sup> Lehtonen, Uusi Suomi 25.6.2017.

omavalvonnan toteuttamiseksi, sillä aluehallintovirastojen valvontatoimintoja lakkautettaisiin ja valvonta velvollisuus siirtyisi valtiolta maakunnille. Asiantuntijoiden mukaan vaikutusarvioinnit muutosten vaikutuksista terveystalvelujen valvontaan puuttuvat hallituksen esityksestä lähes kokonaan. Yhtenä näkökulmana hallituksen esityksessä on ollut valtionhallinnon henkilöstömuutosten kustannusten arviointi. Palvelurakenteiden uudistaminen ei saa aiheuttaa sekasortoa, valvomattomuutta tai toimintakyvyttömyyttä terveydenhuollossa. Kun uudet lait tulevat voimaan, meillä pitää olla jo toimintakykyinen valvontaviranomainen, jonka tulisi ymmärtää, mitä rakenneuudistus tarkoittaa ja varmistaa toimivat palvelut jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle.<sup>152</sup>

Hallitus on esittänyt korjatun lakiluonnoksen asiakkaan valinnanvapauden lisäämiseksi osana sote- ja maakuntauudistusta. Hallituksen reformi valinnanvapauslaiksi julkaistiin 19.10.2017 ja se on lausuntokierroksella 15.12.2017 asti. Hallituksen on tarkoitus antaa eduskunnan käsittelyyn uusi lakiluonnos valinnanvapauslaiksi maaliskuussa 2018. Valinnanvapaudella yleisesti tarkoitetaan tämän lakiluonnoksen perusteella asiakkaan oikeutta itse valita, mistä hän saa sosiaali- ja terveystalvelut. Julkisesti rahoitettuja sosiaali- ja terveystalveluja voisivat jatkossa tarjota asiakkaalle julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt ja säätiöt. Asiakasmaksut olisivat samat kaikilla palvelutarjoajilla. Valinnanvapauden laajentamisen tarkoituksena on lisätä asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia sekä parantaa palvelujen saatavuutta, laatua ja kustannusvaikuttavuutta. Asiakas voi valita nykyistä monipuolisemmin omaan tilanteeseensa sopivan palvelutarjoajan. Tavoitteena on, että asiakas pääsisi nopeammin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön vastaanotolle ja muihin palveluihin. Valinnanvapaus tarkoittaisi sitä, että henkilö listautuu valitsemansa sosiaali- ja terveyskeskuksen sekä suunhoidon yksikön asiakkaaksi. Asiakas voi asioida sote-keskuksen missä tahansa toimipisteessä, jos toimipisteitä on useampia sote-keskuksen alueella. Sote-keskukset suunnitellaan aloittavansa toimintansa 1.1.2021 ja suunhoidonyksiköt 1.1.2022.<sup>153</sup>

Sosiaali- ja terveyshuollon järjestämisestä vastaa maakunta. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveystalvelut, jotka edistävät ihmisten perusoikeuksien toteutumista julkisissa palveluissa. Maakunnan liikelaitos saa tuottaa sosiaali- ja terveystalveluja lukuun ottamatta lain nojalla yhdelle tai useammalle maakunnalle keskitettäviä palveluja. Maakunnan liikelaitos tarjoaisi palveluja, joita sote-keskukset eivät tarjoaisi, kuten päiväystalvelut, erikoissairaanhoido ja sosiaalipalvelut. Asiakas saisi valita myös liikelaitoksen ja sen palveluyksikön. Maakunnan liikelaitos myöntäisi asiakkaille asiakasseteleitä, joita voisi käyttää

---

<sup>152</sup> Lehtonen, Uusi Suomi 25.6.2017.

<sup>153</sup> Maakunta- ja sote-uudistus. Alueuudistus/ fi/ Sote-palvelut / Palvelut ja valinnanvapaus / Valinnanvapaus, Maakunta- ja sote-uudistus/ Valinnanvapausmallin pääpiirteet.



henkilökohtaisesti kartoitettuun ja yksilölliseen avuntarpeeseen, kuten vanhus- ja vammais- palveluihin. Maakunnalla ei ole velvollisuutta yhtiöittää palvelutuotantoaan ja sen on tuotettava palveluita suoran valinnan palveluissa sekä asiakassetelipalveluissa.<sup>154</sup>

Hallitus ehdottaa sote-keskusten vastuulle säädettäväksi seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

- 1) terveydenhuoltolain 13 §:ssä tarkoitettu terveysneuvonta ja terveystarkastukset
- 2) terveydenhuollon neuvonta ja ohjaus
- 3) yleislääketieteen alaan kuuluva, terveydenhuollon ammattihenkilön suorittama, vastaanotolla, kotikäynneillä tai etäyhteyksien avulla toteutettava asiakkaiden oireiden, toimintakyvyn ja sairauksien tutkimus, toteaminen ja hoito
- 4) edellä 3 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin liittyvä terveydenhuoltolain 29 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kuntoutusneuvonta ja -ohjaus, 2 kohdassa tarkoitettu toiminta- ja työ-kyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi
- 5) terveydenhuoltolain 22 §:ssä tarkoitettujen todistusten antaminen silloin kun ne liittyvät edellä 1–4 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin
- 6) edellä mainittuihin palveluihin kuuluvat laboratorio ja kuvantamistutkimukset; sekä
- 7) sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilön antama sosiaalihuollon neuvonta ja ohjaus.<sup>155</sup>

Uudistuksen tavoitteena on tuottaa asiakkaille entistä parempaa tietoa sosiaali- ja terveyspalveluiden laadusta ja odotusajoista. Valinnanvapauslaki velvoittaisi maakuntia ja palveluntuottajia tarjoamaan asiakkaille tietoa valtakunnallisen verkkopalvelun kautta, kirjallisesti ja henkilökohtaisen palvelun kautta.<sup>156</sup> Hallitus on tehnyt muutoksia lakiluonnokseen perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Muutoksilla pyritään siihen, että lakiluonnoksessa ei olisi perustuslainvastaisia säännöksiä. Lakiluonnoksesta on poistettu sote-keskusten pakkoyhtiöittämistä koskeva säännös ja toteuttamisaikataulua on tarkistettu.

---

<sup>154</sup> Maakunta- ja sote-uudistus. Alueuudistus/ fi/ Sote-palvelut / Palvelut ja valinnanvapaus / Valinnanvapaus, Maakunta- ja sote-uudistus/ Valinnanvapausmallin pääpiirteet.

<sup>155</sup> Maakunta- ja sote-uudistus. Alueuudistus/ fi/ Sote-palvelut / Palvelut ja valinnanvapaus / Valinnanvapaus, Maakunta- ja sote-uudistus/ Valinnanvapausmallin pääpiirteet.  
Tästä lisää: ”Maakunnan on lisäksi sisällytettävä sote-keskuksen palveluihin konsultaatiota ja vastaanottopalveluja sisätautien, lastentautien, geriatrian ja silmätautien erikoisaloilta. Maakunnan on päätettävä siirtää näitä palveluja sote-keskuksille siten, että siirron laajuus vastaa maakunnan asukkaiden palvelutarpeisiin. Maakunnan on turvattava sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio ja riittävä sosiaalihuollon asiantuntemus. Maakunnalla on oltava vähintään yksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstä muodostettu ryhmä, joka työskentelee maakunnan alueella sote-keskusten yhteydessä. Maakunnan henkilöstö tarjoaisi sote-keskuksissa sosiaalipalveluja ja tekisi palvelutarpeen arviointeja.”

<sup>156</sup> Maakunta- ja sote-uudistus. Alueuudistus/ fi/ Sote-palvelut / Palvelut ja valinnanvapaus / Valinnanvapaus, Maakunta- ja sote-uudistus/ Valinnanvapausmallin pääpiirteet.

Valinnanvapausjärjestelmä tulee voimaan vaiheittain vuodesta 2020 alkaen. Asiakas voi itse valita julkisen tai yksityisen sote-keskuksen, jonka palveluita haluaa käyttää. Valintaan sitoudutaan puoleksi vuodeksi. Jos asiakas ei valitse itse sote-keskusta, hänet listataan liikelaitoksen sote-keskuksen asiakkaaksi. Asiakas voi aina vaihtaa halutessaan sote-keskusta. Sote-keskus vastaa asiakkaan palvelujen kokonaisuudesta, vaikka se käyttäisikin alihankkijoita palvelujensa tuottamiseen. Sote-keskusten palveluihin kuuluvat terveysneuvonta, hoitajan ja lääkärin palvelut sekä sosiaalihuollon ammattihenkilöstön ohjaus ja neuvonta.<sup>157</sup>

## 8 Pohdinta

Opinnäytetyössä käsiteltiin perustuslakivaliokunnan tehtävää lakien perustuslainmukaisuuden valvojana sekä muiden poliittisten elinten asemaa nykyisessä lainsäätämisprosessissa. Tulisiko perustuslakivaliokunnalle antaa laajemmat oikeudet puuttua sen havaitsemiin perustuslainvastaisiin epäkohtiin hallituksen lakiluonnoksissa ja yleisesti lainsäätämisprosessissa? Perustuslakivaliokunnan tehtävä on hallituksen lakiluonnosten perustuslainmukaisuuden valvonta ja se voi puuttua luonnoksiin vain niissä tapauksissa, jotka on osoitettu sen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnalta puuttuu oma-aloitteinen puuttumismahdollisuus. Seikka on mielenkiintoinen, toimitaanko lainsäätämässä perusoikeusmyönteisellä tavalla, vai mahdollistaako tämä hallituksen politikoinnin omien lakiluonnosten saamiseen suoraan eduskunnan käsittelyyn perustuslakivaliokunnan kannanotot ohittamalla. Asia on ollut julkisessa keskustelussa ja oikeuskansleri Jonkka on myös ottanut kantaa tähän oikeuspoliittiseen epäkohtaan.

Hallituspuolueet pyrkivät tehokkaasti toteuttamaan hallitusohjelmaansa ja saamaan lakiluonnoksia nopeasti suoraan eduskunnan käsittelyyn, riippumatta siitä, kuuluisiko niiden mennä perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta jää politikoinnin varjoon, jos sellaiset lakiluonnokset joiden pitäisi mennä perustuslain näkökulmasta perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, eivät sinne päädy. Pääministeri Sipilä on vedonnut hallituksen työssä vaikuttavaan kiireeseen ja tiukkoihin resursseihin, jolloin hallituksen mielestä on tärkeää saada asiat nopeasti eduskunnan käsittelyyn ilman perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Tätä voitaisiin kutsua poliittiseksi peliksi, jonka avulla hallituspuolueet yrittävät edistää omia intressejään ja sitä kautta puolueelle tärkeitä muutoksia runnottua läpi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on poliittinen elin, joka koostuu eduskuntaan valituista poliitikoista ja joiden työnä on tehdä demokraattista politiikkaa. Perustuslakivaliokunnan työ saattaa olla oikeudellisten lähtökohtien sijasta enemmän politikointia eli tavoitteet ovat poliittisissa päämäärissä. Lainsäädäntöprosessissa tulisi taata se, että demokratian periaatteelle perustettu

---

<sup>157</sup> Maakunta- ja sote-uudistus / valinnanvapauslain lakiluonnos 3.11.2017.

elin toimii kansalaisten kannalta oikeudenmukaisesti ja etteivät hallituspuolueet suosi toiminnassaan vain hallitus puolueiden tekemiä lakialoitteita hankaloittaen muiden puolueiden tavoitteiden saavuttamista.

Suomessa on keskusteltu perustuslakituomioistuimen perustamisesta, tehostuisiko lakien perustuslainmukaisuuden valvonta, jos tehtävään perustettaisiin erillinen muista riippumaton elin, kuten esimerkiksi Saksassa on perustuslakituomioistuin. Perustuslakituomioistuimen toiminta perustuu lakien jälkikäteiseen valvontaan, kun taas Suomessa toteutetaan tällä hetkellä ennakkollista valvontaa. Jälkivalvonta toteutuu vasta lain voimaantulon jälkeen ja ennakkollisnvalvonta on lainsäätämisvaiheen valvontaa.

Valtio-oikeudellisena ydinasiana on perustuslain aseman säilyttäminen ylimpänä oikeusvaltiollisena instanssina ja miten se toteutetaan, kun yhteiskunnan rakenteita muutetaan hipoen perusoikeuksia. Herääkin kysymys, pitäisikö perusoikeuksiin puuttuminen olla mahdollista yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja millaiset muutokset voitaisiin sallia, jotta kuitenkin säilytetään oikeusvaltiollinen toimintakyky. Perustuslakihan on oikeusvaltion perustus, johon kaikki muu lainsäädäntö ja normistot ovat pohjautuneet jo useiden vuosikymmenten ajan. Kaikki muu lainsäädäntö on säädetty perustuslain ensisijaisuutta noudattaen. Ja ensisijaisuusperiaatteen mukaisesti jos jokin laki tai säännös on perustuslain vastainen, lain soveltamisessa tulee antaa etusija perustuslain säännökselle. Perustuslain säännösten muuttaminen ei kuitenkaan tule kyseeseen, sen sijaan poikkeuslakeja voitaisiin säätää, kuten on säädetty Suomen historian aikana. Poikkeuslaki on laki, joka mahdollistaa perustuslain säännöksen kiertämisen poikkeuslakia sovelten, perustuslain säännökseen koskematta.

Yhteiskunnalliset tekijät kuten kiire, poliittinen paine ja tiukat aikataulut voivat johtaa huolimattomuuteen ja siihen, että ministeriöissä tehtävään lainvalmistelutyöhön ei pystytä paneutumaan niiden vaatimalla intensiteetillä. Tämä voi johtaa siihen, että ministeriöiden valmistelemissa lakiehdotuksissa on puutteita tai jopa perustuslainvastaisia seikkoja. Esimerkkinä käytettiin tällä hetkellä vireillä olevaa lakiluonnosta asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveyshuollossa (HE 47/2017). Tarkoituksena oli esittää, miten lakien perustuslainmukaisuuden valvonta toteutetaan käytännössä Suomen lain mukaan. Perustuslakivaliokunnan hallituksen lakiluonnoksen perusteella antaman lausunnon perusteella voidaan todeta, että luonnokseen sisältyi perustuslainvastaisia elementtejä. Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnonssaan niihin kantaa ja palauttanut lakiluonnoksen takaisin ministeriön valmisteluun. Lakiluonnosta on muutettava perustuslakivaliokunnan määrittämällä tavalla, jotta perustuslainvastaiset kohdat saadaan poistettua. Valinnanvapauslain toteutuminen hallituksen esityksen mukaisesti toteutettuna voisi perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lisätä kansalaisten eriarvoisuutta ja näin ollen vaarantaa perustuslaissa määriteltyjen perusoikeuksien toteutumista.

Sote-uudistuksen toteuttamisen yhteydessä on noussut esille pelko lainsäätämisen politisoitumisesta, jonka jalkoihin kansalaisten perusoikeudet hukkuvat. Lainsäädäntöprosessin tulee olla riittävän tehokas, jotta perusoikeudet toteutuvat lainsäätämisprosessissa ilman turhia kierroksia ministeriöiden ja perustuslakivaliokunnan välillä. Ministeriön valmistelun jälkeen lakiluonnos menee eduskuntaan päätettäväksi. Puutteellinen tai perustuslainvastainen lakiluonnos voi tulla torpatuksi vasta eduskunnan käsittelyssä, jolloin se palautetaan ministeriöön valmisteltavaksi. Jos näin käy valmistelu on ollut puutteellinen ja siinä on hukattu paljon resursseja ja työtunteja.

Yhteiskunnalliset seikat, kuten terrorismiin liittyvät viranomaisten tiedustelu-oikeuksien laajentaminen ja yleisen turvallisuuden ylläpitäminen voisivat olla sellaisia seikkoja, joiden perusteella perusoikeuksiin kajoaminen voisi olla hyväksyttävää. Välttämättömät viranomaisten toimintaa helpottavat toimenpiteet voitaisiin sallia, edellyttäen kuitenkin että niistä ei aiheudu kansalaisille epäoikeudenmukaista kohtelua eikä muutakaan haittaa. Viranomaisten toimenpiteiden tulisi lisätä kansalaisten turvallisuutta ja pyrkiä todellisiin tekoihin yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi. Ylittyykö silloin poikkeuslain säätämisen kynnys, kun kyseessä on yhteiskunnan perusrakenteita muokkaava lakiluonnos, vai pitäisikö muutokset toteuttaa muuttamalla lakiehdotusta maltillisemmän muutoksen suuntaan? Silloin ei kaikki lakiluonnoksella tavoiteltuja asioita saavuteta välttämättä täysmääräisesti. Muutokset lakiluonnokseen voivat johtaa myös huonompaan lopputulokseen, kuin mitä alkuperäisellä lakiehdotuksella olisi voitu saada aikaan yhteiskunnassa. Silloin muutos ei palvele yhteiskunnan organisaatioita halutulla tavalla.

Lakien perustuslainmukaisuus toteutuisi tehokkaammin, jos perustuslakivaliokunta saisi puutua ja tutkia lakialoitteita oma-aloitteisesti. Se lisäisi perustuslakivaliokunnan oma-aloitteisuutta ja loisi sille muista elimistä riippumattoman aseman. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta muuttuisi tuomioistuinmaisemmaksi kuitenkin säilyttäen ennakkovalvonta tehtävät. Perustuslakivaliokunnan toimintaa voitaisiin kehittää niin, että se voisi toimia muista valtion elimistä riippumattomana organisaationa, joka toteuttaisi sekä lakien ennako- että jälkivalvontaa. Ongelmana tässä tosin olisi, että perustuslakivaliokunta muodostuu eduskuntaan valituista kansanedustajista, jotka eivät kaikki ole saaneet oikeudellista koulutusta. Perustuslakivaliokunnan irrottaminen eduskuntalaitoksesta tulisi kyseeseen siinä tapauksessa.

Kaiken yhteiskunnan rakenteellisen uudistamisen keskellä tulee jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle taata perustuslaissa säädetyt perusoikeudet sekä taata yksityisten henkilöiden oikeusturva. Kaikilla kansalaisilla tulee olla yhtäläiset oikeudet sekä mahdollisuudet saada heille lain mukaisesti kuuluvat palvelut sekä pyrkimys omien oikeuksien edistämiseen. Perustuslakivaliokunnan roolia tulisi vahvistaa politiikan ulkopuolisena toimijana sekä

varmistaa puolueeton asema lainsäätämässä. Se, että perustuslakivaliokunta on politiikoista koottu ja poliittisesti virittäytynyt elin, voi aiheuttaa sen, että toimintaa värittää puolueiden asettamat tavoitteet eikä oikeusvaltioperiaatteet. Perustuslakivaliokunnalle tulisi taata mahdollisuus puuttua ja lausua kaikista lakialoitteista eikä vain sille nimenomaisesti osoitetuista lakiluonnoksista.

Perustuslakivaliokunnan antamaa sote-uudistusta koskevaa lausuntoa on spekuloitu julkisesti useilta tahoilta. Kaikkia perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille ottamia seikkoja ei ole pidetty relevantteina. Perustuslakivaliokunta on nostanut esille seikkoja, jotka ovat perustuslainvastaisia, mutta jotka eivät muutaman vuoden takaisella lausuntokierroksella ole sellaisia olleet. Onko näillä huomioilla haluttu lisääikää sote-uudistuksen toteuttamiselle vai onko kenties haluttu muuttaa rakennemuutoksen toteuttamislinjaa perinpohjaisesti? Varmaa on ainostaan se, että rakenneuudistuksen toteuttamisaikataulua tullaan muuttamaan, sillä yhteiskunnan perusrakenteet saattaisivat joutua liian kovan paineen alle ja yhteiskunnan välttämättömien palvelujen saanti voisi vaarantua sekasorron vuoksi. Sote-uudistus on ollut eräänlainen testi yhteiskunnan rakenteille, Suomen valtiosäännölle sekä perusoikeusjärjestelmälle. Se koskettaa jokaista suomen lainkäyttöpiirissä olevaa henkilöä. Sillä on testattu, kestävätkö yhteiskunnan rakenteet ja lainsäädäntökoneisto näin valtavaa muutosta sekä miten joustavasti ja tehokkaasti se pystytään toteuttamaan. Sote-uudistuksella on voitu todentaa, että uudistus on mahdollista toteuttaa, vaikka se vaatii useiden vuosien valmistelun ja useita käsittelykierroksia sekä uudelleen arviointeja.

## Lähteet

### Kirjallisuus:

Alestalo, M. 1985. Yhteiskuntaluokat ja sosiaaliset kerrostumat toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa Tapani Valkonen, Risto Alapuro, Matti Alestalo, Riitta Jallinoja ja Tom Sandlund: Suomalaiset. Yhteiskunnan rakenne teollistumisen aikana. WSOY 4. painos. Juva 1985.

Aukia, J-P. 2017. Lakimiesuutiset 2/2017. Otavamedia Oy. Lönnberg Print & Promo, 2017.

Beck, U. 1999. Mitä on globalisaatio? Vastapaino, Tampere. Tampere: Tammer-Paino Oy 1999.

Ervasti, K. 2017. Lakimies, oikeus, yhteiskunta - Oikeus yhteiskunnallisena käytäntönä. Edita Publishing Oy ja tekijä. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Hallberg, P. 2011. Oikeuden ja vallan solmuja. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Hallberg, P, Karapuu, H, Ojanen T, Scheinin, M, Tuori K, Viljanen V-P. 2011. Perusoikeudet. 2. painos. Tekijät ja WSOYpro Oy.

Heiskanen, V. 2004. Globalisaation haasteet oikeustutkimukselle. Oikeus 4/2004.

Hidén, M. 1974. Säädosvalvonta Suomessa. 1. Eduskuntalait. Vammala 1974.

Hidén, M. 1997b. Perusoikeussuojajärjestelmä. EIF V. Julkisoikeus (1997b). Jyväskylä 1997.

Hirsjärvi, S, Remes, P, Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Tekijät ja Kirjayhtymä Oy, 1997. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Husa, J., Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum Media Oy ja tekijät 2014. Viro: Print Best, 2014.

Jyränki, A. 1994. Valta ja vapaus: kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Helsinki 1994.

Jyränki, A. 2000. Uusi perustuslakimme. Iuris Nova Turku. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Jyränki, A. 2003. Valta ja vapaus. 3. painos. Helsinki 2003.

Jyränki, A. & Husa, J. 2015. Valtiosääntöoikeus. Helsingin kauppakamari Oy 2012. Vantaa: Hansaprint Oy, 2015.

Karisto, A, Takala, P, Haapola, I. 1984. Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka. Aineistoa suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. WSOY Juva 1984.

Kivivuori, A. 1984. Puheenvuoroja lainvalmistelusta. Oikeuden yleistieteiden laitos. Helsingin yliopisto. Helsinki 1984.

Kosonen, P. 1987. Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 48. Mänttä 1987.

Koulu, R. 2016. Distipute Resolution and Technology: Revisiting the Justification of Conflict-Management. COMI. Helsinki 2016.

Lappi-Seppälä, T. 1997. Rikosoikeustutkimus, kriminaalipoliittinen orientaatio ja metodi. Minun metodini (toim. J. Häyhä). 1997.

Lavapuro, J. 2010. Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki, 2010.

- Letto-Vanamo, P. 1998. Oikeuskulttuuri ja lakimieskunta - näkökulma Suomen oikeuskulttuurin erityispiirteisiin. Teoksessa Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos. Helsinki 1998.
- Länsineva, P. 1991. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta (toim. A-M Nuutila). Turku 1991.
- Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. 4. uudistettu painos. Porvoo 2003.
- Niemivuo, M. 1997. Perusoikeudet ja lainsäädännön kehittäminen. Oikeustiede - Jurisprudentia XXX 1997.
- Nousiainen, K. 2011. Oikeuden ja politiikan välissä: mennyttä ja tulevaa. Oikeus 3/2011.
- Ojanen, T. 2001. Suomen valtiosäännön perusteita. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Hakapaino Oy 2001.
- Ojanen, T. 2015. Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki: Unigrafia Oy.
- Rieppula, E. 1973. Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitelijana. Vammala 1973.
- Salminen, K, Ervasti, K. 2015. Tuomioistuinsovittelun yleistymisen ja tuomioistuimen tehtävät. Lakimies 5/2015.
- Saraviita, I. 1993. Havaintoja perustuslakivaliokunnan toimintatavoissa ilmenneistä muutoksista. Teoksessa Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933 - 9/8 - 1993 (toim. P. Länsineva ja V-P Viljanen). Turku 1993.
- Saraviita, I. 1996. Perusoikeusuudistus. Rovaniemi 1996.
- Saraviita, I. 1999. Perusoikeudet Suomessa: Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä.
- Saraviita, I. 2005. Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.
- Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. Talentum Media Oy ja tekijä. Toinen, uudistettu painos. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy 2011.
- Ståhlberg, K.J. 1928. Suomen hallinto-oikeus: yleinen osa. Helsinki 2. painos 1928.
- Tala, J. 1984. Lainvalmisteluhankkeet 1884-1984. Teoksessa Antti Kivivuori ja Leena Vetterranta (toim.): Lainvalmistelun historiaa 1884-1984. Lainvalmistelukunnan ja oikeusministeriön vaiheita 1884-1984. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1984.
- Tala, J. 2001. Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja.
- Tala, J. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Tekijä ja Edita Publishing Oy. Helsinki: Edita Prima Oy 2005.
- Tala, J. (toim.) 2007. Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki: Hakapaino Oy 2007.
- Tamahana, B. 2006. Law as a Means to an end. Threat to the Rule of law. Cambridge University Press. Cambridge 2006.

Tolonen, H. 1997. Oikeus ja sen tulkinnat. Minun metodini. (toim. J. Häyhä). WSLT 1997.

Tuori, K. 1983. Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta. Vammala 1983.

Viljanen, V-P. 1988a. Kansalaisten yleiset oikeudet: tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. Helsinki 2. painos 1988.

Viljanen, V-P. 1996. Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. LM 1996.

Viljanen, V-P. 1999. Poikkeuslakien välttämisen periaate. LM 1999.

Viljanen, V-P. 2005. Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa Oikeuskulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turku 2005.

Vilkkä, H. 2015. Tutki ja kehitä. Tekijä ja PS-kustannus. Juva: Bookwell Oy.

Väyrynen, R. 1999. Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Helsinki: Taloustieto/Sitra 223, 1999.

Virallislähteet:

Eduskunta. Hallituksen esitys HE 1/1998 vp. Viitattu 14.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_1+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf)

Eduskunta. Hallituksen esitys HE 309/1993 vp. Viitattu 14.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_309+1993.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf)

Eduskunta. Hallituksen esitys HE 15/2017 vp. 2.3.2017. Viitattu 25.8.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_15+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_15+2017.aspx)

Eduskunta. Hallituksen esitys HE 47/2017 vp. Viitattu 7.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_47+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_47+2017.aspx)

Eduskunta. Hallituksen esitys HE 52/2017 vp. 11.5.2017. Viitattu 25.8.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_52+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_52+2017.aspx)

Eduskunta. Hallituksen esitys HE 57/2017 vp. Viitattu 14.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_57+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_57+2017.aspx)

Eduskunta. Hallituksen esitys HE 71/2017 vp. Viitattu 14.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_71+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_71+2017.aspx)

Eduskunta. Kansanedustajat ja eduskuntaryhmät. Viitattu 14.9.2017.

<https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/Sivut/default.aspx>

Eduskunta. Lainsäätäminen ja valiokunnat. Viitattu 14.9.2017.

<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/Sivut/default.aspx>

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/1997 vp. Viitattu 17.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_12+1997.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_12+1997.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 23/1997 vp. Viitattu 17.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_23+1997.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_23+1997.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/1998 vp. Viitattu 17.9.2017.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_12+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_12+1998.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 31/1998 vp. Viitattu 17.9.2017.



[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_31+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_31+1998.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 66/2002 vp. Viitattu 17.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_66+2002.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_66+2002.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 46/2004 vp. Viitattu 17.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_46+2004.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_46+2004.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 25/2005 vp. Viitattu 14.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_25+2005.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_25+2005.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017. 29.6.2017. Viitattu 25.8.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_26+2017.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_26+2017.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 5/1985 vp. Viitattu 14.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_5+1985.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_5+1985.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 10/1989 vp. Viitattu 14.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_10+1989.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_10+1989.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994 vp. Viitattu 14.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_25+1994.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 10/1998 vp. Viitattu 14.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_10+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_10+1998.pdf)

Eduskunta. Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 5/2005 vp. Viitattu 14.9.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm\\_5+2005.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_5+2005.pdf)

Eduskunta. Täysistunto, Sipilän puheenvuoro. 21.2.2017. Viitattu 4.10.2017.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/Sivut/PUH\\_10+2017+3+52+52.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Puheenvuoro/Sivut/PUH_10+2017+3+52+52.aspx)

Finlex. Lainkirjoittajan opas. Viitattu 7.6.2017.  
[http://finlex/lainkirjoittajan\\_opas.fi](http://finlex/lainkirjoittajan_opas.fi)

Finlex. Lainvalmistelun prosessiopas. Viitattu 7.6.2017.  
<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

Oikeusministeriö, perustuslait. Viitattu 12.3.2017.  
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/lakiensaaminen/perustuslaki.html>

Oikeusministeriö, lainvalmistelun kehittäminen. Viitattu 12.3.2017.  
<http://oikeusministerio.fi/lainvalmistelun-kehittaminen>

Sopimus Euroopan unionista. Viitattu 3.10.2017.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=FI>

Ulkoasiainministeriön julkaisu 1998.

Valtioneuvosto. Viitattu 21.2.2017.  
<http://valtioneuvosto.fi>

Valtioneuvosto. Hallituksen reformi. Maakunta- ja sote-uudistus. Alueuudistus/ fi/ Sote-palvelut / Palvelut ja valinnanvapaus / Valinnanvapaus /. Viitattu 9.11.2017.  
<http://alueuudistus.fi/soteuudistus/asiakkaan-valinnanvapaus>

Valtioneuvosto. Hallituksen reformi. Maakunta- ja sote-uudistus. Valinnanvapausmallin pääpiirteet. Viitattu 9.11.2017

<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/5552878/09+Valinnanvapausmallin+p%C3%A4%C3%A4piirteet.pdf/c6efbd4a-9194-45d9-b2db-6132df2e2291>

Valtioneuvosto. Hallituksen reformi. Maakunta- ja sote-uudistus. Valinnanvapauslain lakiluonnos 3.11.2017. Viitattu 9.11.2017.

<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/5552878/10+Esittelydiat%2C+valinnanvapauslain+luonnos+3.11.2017.pdf/b0d1b93c-d364-4221-a9a1-58e7e692170>

Valtioneuvosto. Pääministerin ilmoitus lainsäädännön valmistelusta 21.2.2017. Viitattu 28.2.2017

[http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/paaministerin-ilmoitus-lainsaadannon-valmistelusta](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/paaministerin-ilmoitus-lainsaadannon-valmistelusta)

Muut lähteet:

Husa, J. Normihierarkia ja perustuslainmukaisuuden valvonta 2008. Lapin yliopisto. Viitattu 12.3.2017.

[www.ulapland.fi/loader.aspx?id=d5b81415-9c3d-4eab-9412-1498b699838f](http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=d5b81415-9c3d-4eab-9412-1498b699838f)

Kostiainen, A. Perustuslakiblogi. Antti Häkkänen ja paluu muodolliseen legalismiin 5.5.2017. Viitattu 24.8.2017.

<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/05/05/aura-kostiainen-antti-hakkanen-ja-paluu-muodolliseen-legalismiin/#comments>

Lehtonen, L. Uusi Suomi. 25.6.2017. Kuka valvoo terveysdenhuoltoa sotessa. Viitattu 23.8.2017.

<http://lasselehtonen.puheenvuoro.uusisuomi.fi/239211-kuka-valvoo-terveydenhuoltoa-sotessa>

Lehtonen, L. Uusi Suomi 2.7.2017. Sote ja perustuslaki. Viitattu 25.8.2017.

<http://lasselehtonen.puheenvuoro.uusisuomi.fi/239587-sote-ja-perustuslaki>

Nurmi, L. Lännen Media. Turun Sanomat 23.6.2017. Viitattu 23.8.2017.

<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/3560150/Analyysi+Rajuilma+iskee+sotekoivun+saleiksi>

Rydman, A. Verkkouutiset 3.5.2017. Yle: Perustuslain ohjausta ei tulevan oikeusministerin mukaan saa viedä liian pitkälle. Viitattu 24.8.2017.

<http://www.verkkouutiset.fi/kotimaa/Antti%20Hakkanen-64909>

Sajari, P. Helsingin Sanomat 18.12.2016. Viitattu 4.10.2017.

<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005011266.html>

Sasi, K. Edilex. 18.7.2017. Kimmo Sasin arvioita perustuslakivaliokunnan sotelausunnosta. Viitattu 25.8.2017.

<https://www-edilex-fi.nelli.laurea.fi/uutiset/53042?allWords=sote&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=675047>

Sipola, J. Kauppakamari. Vaatiiko valinnanvapauden onnistuminen yhtiöittämistä? 27.6.2017. Viitattu 24.8.2017.

<https://kauppakamari.fi/2017/06/27/vaatiiko-valinnanvapauden-onnistuminen-yhtioittamista/?platform=hootsuite>

## Kuviot

Kuviot 1. Normihierarkia pyramidi, (mukaillen), Husa 2008. ....	18
Kuviot 2. Tavallisen lain säätäminen. Husa 2014, 93. ....	36
Kuviot 3. Perustuslain säätämisjärjestys. Husa 2014, 96. ....	37